

N° 759

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2016

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur.

Tome II : Contributions des rapporteurs spéciaux.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3781, 3895 et T.A. 785

Sénat : 756 (2015-2016)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » MM. RICHARD YUNG ET ÉRIC DOLIGÉ, RAPPORTEURS SPÉCIAUX..... | 7 |
| MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » M. HERVÉ MARSEILLE, RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 15 |
| MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 33 |
| MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX..... | 50 |
| MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » M. MARC LAMÉNIÉ, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 56 |
| MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT » M. ALBÉRIC DE MONTGOLFIER, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 67 |
| MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS » MM. MICHEL BOUVARD ET THIERRY CARCENAC, RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 75 |
| MISSION « CULTURE » MM. VINCENT ÉBLÉ ET ANDRÉ GATTOLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 80 |
| MISSION « DÉFENSE » M. DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 95 |
| MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 109 |
| MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES » M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 126 |
| MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES » MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAUX, RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 136 |
| MISSION « ÉCONOMIE » MM. JACQUES CHIRON ET BERNARD LALANDE, RAPPORTEURS SPÉCIAUX..... | 145 |

| | |
|--|-----|
| MISSION « ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT » M. PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 162 |
| MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT » M. SERGE DASSAULT, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 177 |
| MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » MM. GÉRARD LONGUET ET THIERRY FOUCAUD, RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 191 |
| MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » MM. MICHEL BOUVARD ET THIERRY CARCENAC, RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 210 |
| MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » M. ROGER KAROUTCHI, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 225 |
| MISSION « JUSTICE » M. ANTOINE LEFÈVRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 233 |
| MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 240 |
| MISSION « OUTRE-MER » MM. NUIHAU LAUREY ET GEORGES PATIENT, RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 251 |
| MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 264 |
| MISSION « POUVOIRS PUBLICS » MME MICHÈLE ANDRÉ, RAPPORTEURE SPÉCIALE | 280 |
| MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » MM. PHILIPPE ADNOT ET MICHEL BERSON, RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 285 |
| MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » M. JEAN-CLAUDE BOULARD, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 303 |
| MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » MM. CHARLES GUENÉ ET CLAUDE RAYNAL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 311 |
| MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS » MME MARIE-FRANCE BEAUFILS, RAPPORTEURE SPÉCIALE | 315 |
| MISSION « SANTÉ » M. FRANCIS DELATTRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 324 |
| MISSION « SÉCURITÉS» PROGRAMMES « GENDARMERIE NATIONALE » ET « POLICE NATIONALE » M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 335 |

| | |
|--|-----|
| MISSION « SÉCURITÉS » PROGRAMME « SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES » | |
| M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 345 |
| MISSION « SÉCURITÉS » PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE » | |
| M. JEAN PIERRE VOGEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 350 |
| MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES » | |
| M. ÉRIC BOCQUET, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 360 |
| MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE» | |
| M. DIDIER GUILLAUME, RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 369 |
| MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » | |
| MM. FRANÇOIS PATRIAT ET JEAN-CLAUDE REQUIER, RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 376 |
| BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » ET PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE » | |
| M. VINCENT CAPO-CANELLAS, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 387 |
| BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATIONS ADMINISTRATIVES » | |
| M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 393 |
| COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » | |
| M. SERGE DASSAULT, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 397 |
| COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » | |
| M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 400 |
| COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » | |
| MM. CHARLES GUENÉ ET CLAUDE RAYNAL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 406 |
| COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS » | |
| MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 410 |
| COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » | |
| MM. JACQUES CHIRON ET BERNARD LALANDE, RAPPORTEURS SPÉCIAUX..... | 414 |
| COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » | |
| M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 418 |
| COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS » | |
| M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 422 |

| | |
|--|-----|
| COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » | |
| MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 434 |
| COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » (FACÉ) | |
| M. JACQUES GENEST, RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 440 |
| COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE » | |
| M. FRANÇOIS PATRIAT, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 446 |
| COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN, DES SYSTÈMES ET DES INFRASTRUCTURES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE L'ÉTAT » | |
| M. DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 453 |
| COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE » | |
| M. SERGE DASSAULT, RAPPORTEUR SPÉCIAL | 458 |
| COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT » | |
| M. MAURICE VINCENT, RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 463 |
| COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS » | |
| M. JEAN-CLAUDE BOULARD, RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 473 |
| COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS » | |
| MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAULX, RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 484 |

MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »**MM. RICHARD YUNG ET ÉRIC DOLIGÉ, RAPPORTEURS SPÉCIAUX****SOMMAIRE**

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 8 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 9 |
| 1. <i>Une augmentation des dépenses de contributions internationales en grande partie due au contexte de change négatif</i> | <i>9</i> |
| 2. <i>Un report de plus en plus massif des crédits relatifs aux opérations de maintien de la paix</i> | <i>10</i> |
| 3. <i>La réduction significative en gestion des crédits en faveur de l'attractivité et de la recherche</i> | <i>11</i> |
| 4. <i>Une augmentation significative des moyens d'Atout France, appelée à se prolonger.....</i> | <i>12</i> |
| 5. <i>Une exécution des bourses scolaires aux élèves français à l'étranger difficile à apprécier</i> | <i>12</i> |
| 6. <i>Le financement de la COP 21 : des dépenses plus importantes que prévu sur l'événement, compensées par une moindre dépense sur la préparation</i> | <i>13</i> |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La mission « Action extérieure de l'État » regroupe en 2015 les crédits des quatre programmes suivants :

- le **programme 105**, dénommé « **Action de la France en Europe et dans le monde** », qui inclut une grande partie de l'action diplomatique de l'État au sens strict et rassemble à la fois les contributions internationales de la France et l'ensemble des moyens dévolus au ministère, hormis ceux destinés spécifiquement aux affaires consulaires, à la coopération technique, scientifique et culturelle ainsi qu'à l'aide publique au développement ;

- le **programme 185**, dénommé « **Diplomatie culturelle et d'influence** », qui regroupe l'ensemble des politiques de coopération (culturelle, linguistique, universitaire, enjeux globaux) vecteurs d'influence pour notre pays. Par ailleurs, ce programme assure le service d'enseignement public à l'étranger ;

- le **programme 151**, dénommé « **Français à l'étranger et affaires consulaires** », qui regroupe les crédits dédiés aux affaires consulaires, qu'il s'agisse de la gestion des Français de l'étranger, de l'accès des élèves français au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ou encore de l'instruction des demandes de visas ;

- le **programme 341**, provisoire, qui porte en 2015 et 2016 les crédits relatifs à la préparation et à l'organisation de **la conférence mondiale sur le climat de Paris (COP 21)**, qui s'est tenue en décembre 2015.

Exécution des crédits de la mission par programme en 2015

(en millions d'euros)

| Programme | | Crédits exécutés en 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015 / exécution 2014 | Exécution 2015 / LFI 2015 |
|-----------|----|--------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------------------|---------------------------|
| 105 | AE | 1 718,9 | 1 791,0 | 1 836,6 | 6,8 % | 2,5 % |
| | CP | 1 735,2 | 1 796,0 | 1 846,9 | 6,4 % | 2,8 % |
| 185 | AE | 691,2 | 747,9 | 730,8 | 5,7 % | -2,3 % |
| | CP | 691,7 | 747,9 | 730,4 | 5,6 % | -2,3 % |
| 151 | AE | 355,0 | 374,8 | 345,0 | -2,8 % | -7,9 % |
| | CP | 355,4 | 374,8 | 345,0 | -2,9 % | -8,2 % |
| 341 | AE | - | 179,1 | 175,8 | - | -1,9 % |
| | CP | - | 43,5 | 27,9 | - | -35,9 % |
| Total | AE | 2 765,1 | 3 092,8 | 3 088,2 | 11,7 % | -0,1 % |
| | CP | 2 782,3 | 2 962,2 | 2 950,2 | 6,0 % | -0,4 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

L'exécution 2015 est caractérisée par une **augmentation, à périmètre courant, d'environ 6 % des crédits consommés par rapport à 2014, qui masque cependant trois évolutions** :

- une **augmentation liée aux évolutions de périmètre**, en particulier l'intégration de la subvention à Atout France dans le programme 185 ainsi que la création du programme provisoire relatif à la COP 21 ;

- une **hausse des crédits consommés liée à l'effet-change négatif euro/dollar**, en particulier concernant les contributions internationales portées par le programme 105 ;

- une **diminution sur la plupart des autres postes**, en particulier les subventions aux opérateurs et les bourses scolaires et universitaires.

À périmètre constant (en neutralisant la subvention à Atout France et la COP 21), les crédits augmentent de 3,9 %.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015, en CP

(en millions d'euros)

| Programme | LFI 2015 | Reports entrants | Mouvements en cours de gestion (DA) | Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre) | Virement ou transfert | Crédits consommés | Reports sortants | Écart crédits consommés / LFI 2015 |
|--------------|----------------|------------------|-------------------------------------|--|-----------------------|-------------------|------------------|------------------------------------|
| 105 | 1 791,8 | 131,9 | 19,3 | 95,1 | 3,8 | 1 846,9 | 203,8 | 3,1 % |
| 185 | 747,9 | 8,4 | -22,8 | -0,3 | - | 730,4 | 5,7 | -2,3 % |
| 151 | 374,3 | 0,5 | -29,9 | -0,2 | 0,5 | 344,2 | 2,5 | -8,0 % |
| 341 | 43,5 | - | - | - | 0,1 | 27,9 | 19,5 | -35,9 % |
| Total | 2 957,5 | 140,8 | -33,4 | 94,6 | 4,4 | 2 949,4 | 231,5 | -0,3 % |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une augmentation des dépenses de contributions internationales en grande partie due au contexte de change négatif

Le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » comprend, parmi les dépenses d'intervention contraintes, les **contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix (CIOMP)**. La loi de finances initiale avait prévu à cet effet une dotation de 746,4 millions d'euros, dont 368,5 millions d'euros au titre des OMP (payables en dollar), 166,3 millions d'euros au titre des contributions internationales payables en euros et 211,5 millions d'euros au

titre des contributions internationales payables en devises, en particulier en dollar.

En raison de la dépréciation de l'euro par rapport au dollar à la fin de l'année 2014 et au cours de l'année 2015, le montant des CIOMP a mécaniquement augmenté. À cet égard, vos rapporteurs spéciaux rappellent qu'ils avaient mis en garde le Gouvernement contre l'éventualité d'un tel phénomène dans leur rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2015 : « *le budget a été construit sur une hypothèse de cours de 1,36 dollar pour un euro ; au moment où votre commission des finances examine les crédits de cette mission, le cours réel s'établit à 1,25 dollar pour un euro et peu de facteurs semblent plaider pour un raffermissement notable de l'euro à court terme* ».

Au total, les CIOMP ont représenté une **dépense de 800,1 millions d'euros, soit 53,7 millions d'euros de plus que la prévision initiale (+ 7,2 %)**, malgré la stabilité du nombre d'OMP de l'Organisation des nations unies (16 missions). Il convient de noter que même la dotation pour les contributions internationales payables en euros, insensibles par définition au taux de change, s'est révélée insuffisante en gestion (9,6 millions), « *du fait de l'évolution du contexte international* » selon le rapport annuel de performances, notamment les contributions à l'Agence internationale de l'énergie atomique en raison de l'Iran et à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe en raison de l'Ukraine.

Ce besoin supplémentaire a été couvert par un **dégel total de la réserve de précaution du programme 105**, ainsi qu'une **ouverture de crédits à hauteur de 95 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** dans le cadre de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent la **nécessité d'un mécanisme de couverture du risque de change** qui permette d'améliorer la prévisibilité budgétaire de cette ligne et attendent, à cet égard, les conclusions du rapport que le Gouvernement devra remettre prochainement au Parlement conformément à l'article 129 de la loi de finances pour 2016.

2. Un report de plus en plus massif des crédits relatifs aux opérations de maintien de la paix

En raison des appels à contribution tardifs de l'ONU pour le paiement des OMP, **une part importante des contributions pour les OMP dues au titre de l'année 2014 avaient fait l'objet d'un report sur 2015 et ont été payées au premier semestre 2015, pour 117 millions d'euros¹.**

Le même phénomène s'est reproduit en 2015, **190 millions d'euros au titre des OMP étant reportés sur l'année 2016.** Ce report – dont le

¹ Il convient toutefois de souligner que ce report de 117 millions d'euros a été insuffisant pour payer l'intégralité des OMP dues au titre de 2014, en raison là encore du taux de change. Ces contributions se sont en effet élevées à 128,1 millions d'euros.

Gouvernement français n'est pas responsable - s'aggrave donc d'année en année, puisqu'il était de 42,5 millions de 2013 à 2014 puis de 117 millions d'euros de 2014 à 2015.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que **ces retards et reports ne sont pas compatibles avec le mécanisme d'achat à terme de devises qui a été mis en œuvre au cours de l'année 2015 pour sécuriser le paiement des contributions 2016** : cet achat à terme permet en effet à la France de payer ses contributions au terme prévu au moment de l'achat, mais ne permet pas, sauf à constituer des réserves de devises sur lesquelles un nouveau risque de change apparaît, de reporter ce paiement de plusieurs mois, voire d'une année sur l'autre. Là encore, cela témoigne de l'urgence qu'il y a à développer un mécanisme pérenne de neutralisation du risque de change.

3. La réduction significative en gestion des crédits en faveur de l'attractivité et de la recherche

Le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » comprend trois principales catégories de dépenses :

- les **dépenses de fonctionnement et de personnel du réseau culturel**, en France et à l'étranger ;
- les **subventions pour charges de service public aux opérateurs du programme**, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Campus France, l'Institut français et Atout France ;
- les **bourses de recherche et d'études**, qui sont délivrées à des étudiants et chercheurs étrangers par nos services culturels à l'étranger.

Ce dernier poste budgétaire constitue la dépense d'intervention discrétionnaire la plus aisément ajustable pour le responsable de programme. Subissant les plus importantes baisses au stade de la loi de finances, cette dotation est aussi celle qui fait l'objet des annulations ou sous-consommations les plus significatives en cours de gestion. Ainsi, **en 2015, la dépense de bourses d'attractivité et de recherche s'est élevée à 88,6 millions d'euros, contre 106,2 millions d'euros en loi de finances initiale** ; il en allait de même en 2014 (78,3 millions d'euros contre une dotation de 101,3 millions d'euros).

Le rapport annuel de performances justifie cette moindre consommation à la fois par l'application de la réserve de précaution de 8 %, ainsi que par :

- « *des contextes locaux défavorables à la mise en œuvre de bourses (Algérie, Syrie, Irak, Turquie, etc.)* » ;
- « *la priorité donnée par les services de coopération et d'action culturelle aux dépenses en matière de coopération culturelle et linguistique* ».

À cet égard, vos rapporteurs spéciaux soulignent que les contextes locaux ne sont défavorables que dans un nombre limité de zones très localisées, et que l'échange universitaire et de recherche constitue un outil puissant de coopération culturelle et de promotion du français. Ils appellent en conséquence à une meilleure consommation de cette ligne, en **utilisant pleinement le potentiel lié à la promotion des échanges universitaires**.

4. Une augmentation significative des moyens d'Atout France, appelée à se prolonger

L'année 2015 a été marquée, s'agissant du programme 185, par l'intégration de la subvention à l'opérateur chargé du tourisme en France, Atout France, auparavant porté par la mission « Économie ».

Atout France est financé à parité par une subvention de l'État et par des contributions de ses membres, en particulier les collectivités territoriales et, à titre plus accessoire, les entreprises. La subvention de l'État avait été fixée à 30,4 millions d'euros dans la loi de finances initiale ; au total, **33,2 millions d'euros ont été versés par l'État à Atout France (+ 2,8 millions d'euros)**. Cet écart résulte non seulement d'une mesure de transfert, mais aussi, pour un million d'euros, d'une subvention complémentaire décidée en cours de gestion. Les ressources propres d'Atout France ont également augmenté, passant de 32 millions d'euros à 36,7 millions d'euros en 2015.

Au total, **Atout France a pu développer ses interventions de promotion touristique, dont les dépenses ont augmenté de près de 3 millions d'euros**.

En 2016, Atout France devrait bénéficier pour la première année d'un mécanisme d'attribution de produits relatifs aux visas, demandée par vos rapporteurs spéciaux. Ce mécanisme augmentera le budget de l'opérateur, qui se rapprochera ainsi du budget de ses principaux concurrents britanniques ou espagnols, conformément à l'objectif de développement touristique fixé par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

5. Une exécution des bourses scolaires aux élèves français à l'étranger difficile à apprécier

Les aides à la scolarité des élèves français scolarisés dans le réseau des établissements français à l'étranger sont portées par le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ». L'exécution de cette dotation est difficile à apprécier, compte tenu de modifications des règles de comptabilisation de ces bourses au sein du budget de l'AEFE (qui les verse aux élèves). Ainsi, le rapport annuel de performances fait apparaître un **montant de consommation de 89,5 millions d'euros, contre une dotation**

initiale de 125,5 millions d'euros (application de la réserve de précaution de 8 % et annulation de 26 millions d'euros).

Vos rapporteurs spéciaux avaient déjà indiqué dans leur rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2016 que le montant de 26 millions d'euros annulés en sus de la réserve initiale de précaution correspond à une avance de trésorerie à l'AEFE non utilisée au cours de l'année comptable de référence. **L'AEFE présentait en effet une « trésorerie » positive de 42 millions d'euros sur le montant des bourses, qui est écrêtée en deux fois** par annulation de l'enveloppe des bourses : 26 millions d'euros en 2015, et 16 millions d'euros en 2016.

D'après le rapport annuel de performances, **l'AEFE a ainsi versé aux élèves (via les établissements) un total de 99,8 millions d'euros** - y compris un effet-change négatif de 2,7 millions d'euros pour les bourses scolaires versées en devises -, **contre 106,5 millions d'euros en 2014**. Le nombre de bourses s'établit à 25 740, contre 25 830 en 2014.

Au total, **bien que l'annulation de 26 millions d'euros soit en effet sans impact sur le montant effectivement disponible au titre des bourses, l'exécution 2015 se caractérise bel et bien par une diminution du montant total de bourses effectivement versé (-6,7 millions d'euros)**. La stabilité du nombre de bourses illustre la mise en œuvre des nouveaux principes qui président à leur répartition, en particulier la réduction des bourses à taux plein.

Dans ce contexte et au regard des conclusions de l'enquête commandée à la Cour des comptes en application de l'article 58 2° de la loi organique aux lois de finances, vos rapporteurs spéciaux seront, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, particulièrement vigilants sur le montant de la dotation initiale et les conditions prévisionnelles de son exécution.

6. Le financement de la COP 21 : des dépenses plus importantes que prévu sur l'événement, compensées par une moindre dépense sur la préparation

Le programme 341 provisoire portant les crédits de la préparation et de l'organisation de la COP 21 à Paris présente, en raison des particularités de l'évènement, une **chronique budgétaire irrégulière** sur les deux années 2015 et 2016 : l'essentiel des autorisations d'engagement étaient portées par l'exercice 2015, tandis que les crédits de paiement sont principalement portés par l'exercice 2016, en raison du paiement des factures pour des prestations effectuées en décembre 2015.

S'agissant des autorisations d'engagement, le montant initialement prévu à 179,1 millions d'euros s'est finalement établi à 175,8 millions d'euros. Cette évolution masque en réalité une diminution

significative des engagements sur l'action 1 relative à la préparation en amont de la conférence, et une hausse corrélative sur l'action 2 relative à l'organisation de l'événement lui-même. Ainsi, le rapport annuel de performances indique que « *en cours de gestion, l'enveloppe de crédits dédiée à la préparation et au suivi de la COP 21 a été réduite afin de compenser la sur-consommation apparaissant sur l'action 2, liée à l'augmentation des surfaces à aménager, aux mesures renforcées de sécurité et à la présence des chefs d'Etat lors du sommet d'ouverture* ». Cette sur-consommation s'est élevée à +10 millions d'euros (160,9 millions d'euros, contre une dotation de 151 millions d'euros).

À cet égard, il convient de noter que **l'apport des entreprises mécènes, en numéraire à hauteur de 3,8 millions d'euros, et en nature par la fourniture de services gratuits, ne s'est donc pas traduit par une diminution des autorisations d'engagement sur les frais d'organisation de l'événement.**

MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

M. HERVÉ MARSEILLE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 16 |
| 1. Une sous-exécution des crédits et des dépenses en deçà de celles de l'année précédente | 17 |
| 2. Un constat à nuancer | 18 |
| 3. Le plafond d'emploi de la mission a été largement sous-utilisé | 20 |
| 4. La gestion des crédits en cours d'exercice : entre nécessités et constatations | 21 |
| 5. Le respect de la programmation pluriannuelle | 22 |
| 6. Un déficit de consommation des crédits par rapport aux ouvertures de la loi de finances initiale seulement transitoire | 22 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 24 |
| 1. La mission AGTE est un pavillon budgétaire qui abrite des financements destinés à une diversité de missions | 24 |
| 2. La mesure de la performance des services est largement perfectible | 25 |
| 3. Des résultats mitigés | 26 |
| 4. Le programme 307 peine à réaliser la réorganisation qualitative de ses ressources humaines | 26 |
| 5. La poursuite de la réforme du réseau préfectoral appelle des clarifications | 27 |
| 6. La délivrance des titres sécurisés, une activité sur la corde raide | 28 |
| 7. Des dépenses de contentieux à nouveau sous-budgétées qui posent un problème de sincérité budgétaire | 30 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La loi de finances initiale (LFI) pour 2015 avait ouvert **2,880 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,898 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** (hors fonds de concours - FdC - et attributions de produits - AdP) pour financer les trois programmes de la mission.

Les programmes de la mission AGTE

Ceux-ci sont, on le rappelle, d'une inégale densité budgétaire, le programme 307 (« Administration territoriale ») regroupant environ 60 % des crédits de paiement (1 778 millions d'euros ouverts en 2015).

Les deux autres programmes, « Vie politique, culturelle et associative » (232) pour 439 millions d'euros d'ouvertures en 2015 et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (216) avec 751 millions en loi de finances initiale pour 2015, mobilisent, le premier, 15 % des moyens, le second 25 % des crédits.

Cette répartition est mentionnée moyennant une certaine irrégularité dans le temps en raison d'un cycle électoral dont les effets sur l'exécution des crédits ouverts en loi de finances initiale sont particulièrement significatifs cette année.

Une fois pris en compte les fonds de concours et attributions de produits, les dotations disponibles pour 2015 étaient portées à 2,95 milliards en autorisations d'engagement (AE) et 2,96 milliards en crédits de paiement (CP)¹. Les mouvements de crédits opérés en gestion ont encore augmenté le disponible à 3 milliards d'euros (en AE et CP).

¹ Pour la mission AGTE, la programmation budgétaire semble intégrer d'emblée les fonds de concours et les attributions de produits qui représentent une proportion significative des ressources des programmes 307 et 216. Un raisonnement sur l'exécution de la mission à partir des seuls crédits ouverts au moment de la loi de finances initiale risque de ne pas rendre compte des conditions concrètes de la programmation et de l'exécution de la mission. Sauf mention contraire les crédits ouverts en loi de finances initiale s'entendent donc de ces crédits stricto sensu et des produits rattachés en gestion.

**L'exécution des crédits de la mission
« Administration générale et territoriale de l'État » en 2015**

(en millions d'euros)

| Programme | | Crédits exécutés en 2014 | Crédits votés LFI 2015 (y compris FdC et AdP) | Crédits ouverts 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015 / exécution 2014 | Exécution 2015 / LFI 2015 (y.c FdC et Adp) | Exécution 2015 / crédits ouverts 2015 |
|---|----|--------------------------------|---|----------------------------|-----------------------------|--|---|--|
| | | | | | | (en %) | (en %) | (en%) |
| 307 « Administration territoriale » | AE | 1 755,1 | 1 778,7 | 1 806,2 | 1 754,0 | 99,9 % | 98,5 % | 97,1 % |
| | CP | 1 746,5 | 1 777,9 | 1 789,7 | 1 752,3 | 100,3 % | 98,6 % | 97,9 % |
| 232 « Vie politique, culturelle et associative » | AE | 279,4 | 438,4 | 430,4 | 308,7 | 110,5 % | 70,4 % | 71,7 % |
| | CP | 278,5 | 439,1 | 431,8 | 267,8 | 96,1 % | 60,9 % | 62,1 % |
| 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » | AE | 928,0 | 733,4 | 769,7 | 749,7 | 80,8 % | 100,2 % | 97,4 % |
| | CP | 771,0 | 751,3 | 788,2 | 768,6 | 99,7 % | 102,3 % | 97,5 % |
| Total | AE | 2 963,0 | 2 950,5 | 3 006,3 | 2 812,5 | 94,9 % | 95,3 % | 93,6 % |
| | CP | 2 796,0 | 2 968,4 | 3 009,7 | 2 788,7 | 99,7 % | 94,0 % | 92,7 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Dans les faits, la consommation des crédits s'est située en deçà de la programmation et en retrait par rapport à 2014. Mais ces constats doivent être relativisés. Ils tiennent davantage à des circonstances qu'ils ne traduisent les effets de réformes d'organisation et de fonctionnement qui, quand elles sont entreprises, n'ont pas tout l'impact qu'on pourrait en attendre.

1. Une sous-exécution des crédits et des dépenses en deçà de celles de l'année précédente

Pour n'être pas une mission prioritaire la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE), avait vu ses crédits de loi de finances initiale progresser (en crédits de paiement) de 2014 à 2015, de 69 millions d'euros (+ 2,4 %).

Par rapport aux crédits effectivement consommés en 2014, la programmation budgétaire faisait ressortir une augmentation encore plus forte, de 172,4 millions d'euros, soit + 6,2 %.

Cette dernière prévision ne s'est pas confirmée en exécution : **les dépenses ont reculé de 7 millions d'euros par rapport à 2014 (- 0,3 %).**

De fait, le taux de consommation des crédits ouverts en loi de finances initiale a été inférieur de 6 points par rapport aux prévisions (en crédits de paiement), laissant 179,7 millions d'euros de crédits non consommés.

Ce reliquat est encore plus élevé lorsqu'on considère la totalité des crédits ouverts lors de l'exercice. Il atteint 221 millions d'euros.

2. Un constat à nuancer

a) Les programmes

Ce constat d'ensemble recouvre des **disparités entre les programmes** composant la mission.

Le **programme 307** « Administration territoriale » a consommé plus que les crédits ouverts en loi de finances initiale (+ 2,2 %) mais un peu moins que les crédits ouverts en loi de finances initiale augmentés des rattachements de fonds de concours et de produits (98,5 %). Néanmoins, son exécution s'est révélée plus tendue qu'escompté.

C'est le **programme 232** « Vie politique, culturelle et associative » qui a concentré la majeure partie des CP non consommés par la mission, avec une sous-consommation de l'ordre de 41 %.

Le **programme de soutien 216** a, quant à lui, supporté des dépenses légèrement excédentaires par rapport aux ouvertures de la loi de finances initiale mais, une fois pris en compte les mouvements de crédits en gestion, inférieures aux ouvertures totales de l'exercice (- 19,6 millions d'euros).

b) Les différentes catégories de dépenses

Des évolutions contrastées ont également marqué **les différentes catégories de dépenses**.

Les crédits de la mission sont pour 67,7 % destinés à des **rémunérations de personnels**. La loi de finances initiale avait ouvert 2 010,1 millions d'euros à cet effet. Près de 97 % de ces crédits ont été consommés.

Pour les autres catégories de crédits, si le programme 232 les a sous-consommés (pour un écart de 139 millions d'euros), il en est allé différemment pour les deux autres programmes de la mission. **Les dépenses du programme 307 ont excédé les ouvertures de 47,9 millions, situation**

rencontrée également pour le programme 216, à hauteur de 34,1 millions d'euros.

Comme on l'a indiqué, l'exécution des dépenses de titre 2 a été inférieure à la prévision de la loi de finances initiale. Ce résultat est dû à des circonstances extérieures à la gestion de ressources humaines, tout particulièrement le report des élections régionales à la fin de l'année, et à la mise en place d'un sous-emploi systématique en deçà des plafonds d'emploi.

La prévision de loi de finances initiale a fait l'objet d'une sous-exécution de 60,4 millions d'euros (soit - 3,0 %) portée à 3,3 % quand on inclut les fonds de concours (FdC) et attributions de produits (AdP).

Si cette sous-exécution a concerné tous les programmes, elle a particulièrement touché le programme 232 pour un montant de l'ordre de 32 millions d'euros correspondant à plus de 75 % des crédits prévus en loi de finances initiale.

Il faut relever que le disponible apparu sur ce programme a été en partie annulé (16,9 millions d'euros). Cependant, le solde a fait l'objet d'une **opération de fongibilité asymétrique** pour 15,3 millions d'euros. Une partie de cette somme (11,3 millions d'euros) a été reportée sur 2016 au titre de l'organisation des élections régionales et territoriales de décembre 2015 pour lesquelles aucun crédit de titre 2 n'a été ouvert en loi de finances.

La majorité des dépenses de titre 2 relèvent du programme « Administration territoriale » (en 2015, elles ont représenté 77,5 % de l'ensemble des dépenses de titre 2 de la mission)¹. Ces dépenses ont été sous-exécutées mais dans des proportions très réduites (1,4 %). Au demeurant, avec les seuls crédits ouverts en loi de finances initiale, les dépenses effectives auraient absorbé la quasi-totalité des dotations initiales. Les opérations réalisées en gestion sur ce titre se sont révélées complexes. Au total, en comprenant les rattachements de FdC et AdP et les 42,7 millions d'euros de crédits de titre 2 qui ont été annulés en cours de gestion le solde disponible final sur ces crédits se situe à environ 25 millions d'euros.

Au total, ces consommations conduisent à constater *in fine* **une réduction des dépenses de personnel (- 2,4 %) (- 47,6 millions d'euros) par rapport à 2014** tandis que de leur côté les **dépenses de fonctionnement et d'investissement ont progressé de près de 41 millions d'euros** (+ 27 millions d'euros et + 5 millions d'euros respectivement). Il en est allé de même des **dépenses d'intervention (+ 8,6 millions d'euros)**.

¹ Ces dépenses représentent par ailleurs la majeure partie des crédits de ce programme (autour de 86 %).

3. Le plafond d'emploi de la mission a été largement sous-utilisé

Les économies réalisées sur les dépenses de personnel peuvent être attribuées, plus qu'à des reports de charges sur l'année 2016 du fait du réaménagement du calendrier électoral, à une pratique d'emplois passant par un sous-emploi très significatif par rapport au plafond autorisé.

Comparée à la prévision d'emplois pour 2014, celle de 2015 extériorisait une augmentation de 514 ETPT soit 938 ETPT de plus que le réalisé de 2014.

Mais, cette augmentation était faciale. Elle était principalement due à un changement de périmètre lié à des transferts d'emplois vers la mission au titre de la Sécurité routière compensés par des transferts de la mission vers d'autres missions, en particulier la mission « Sécurités » avec l'action immobilière de la Gendarmerie nationale et des services zonaux des systèmes d'information et de communication. Par ailleurs, en cours de gestion, 104 emplois ont été rattachés au titre des délégués du préfet supposés conforter la présence de l'État au sein des quartiers prioritaires.

L'impact en dépenses des évolutions touchant les autorisations d'emplois mériterait d'être explicité plus précisément dans les documents de restitution budgétaire afin de disposer des moyens d'une appréciation précise des conditions de détermination des plafonds d'emploi.

En effet, la question de la compatibilité entre les plafonds d'emplois et la programmation des crédits peut légitimement se poser dès lors que les emplois autorisés semblent insusceptibles d'être financés.

D'un côté, le schéma d'emplois de la mission a été globalement respecté. Celui-ci prévoyait une diminution de 265 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) par rapport à 2014. Or, la diminution effective a été, à périmètre constant, de 217 ETPT. Le programme 307 a respecté sa cible avec une réduction de 180 emplois tandis que pour le programme 216, la baisse programmée des emplois (- 85) a été limitée à 37 emplois du fait des délais nécessaires à la réalisation des objectifs.

Cependant, ces évolutions n'auraient pas suffi si le plafond d'emploi n'avait pas été significativement sous-consommé.

Réalisation du schéma d'emplois en 2015 (en ETPT)*(en ETPT)*

| Programme | Réalisation 2014 | LFI+LFR+ Transferts en gestion | Réalisation 2015 | Écart 2015/2014 | Écart 2015 réalisés/ 2015 prévus |
|--|------------------|--------------------------------|------------------|-----------------|----------------------------------|
| Administration territoriale | 27 499 | 27 247 | 26 562 | -937 | -685 |
| Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur | 6 889 | 6 585 | 6 243 | -646 | -342 |
| Vie politique, culturelle et associative | 43 | 47 | 47 | +4 | 0 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

La réduction des ETPT d'un exercice sur l'autre est très significative, en particulier pour le programme « Administration territoriale ». Elle traduit la nécessité d'économiser des emplois contractuels afin de respecter le plafond des crédits de rémunération.

4. La gestion des crédits en cours d'exercice : entre nécessités et constatations

Les mises en réserve effectuées sur les programmes ont été particulièrement significatives pour le programme 232.

Sur ce programme destiné à financer la « vie politique » une mise en réserve initiale de 31,9 millions d'euros a été suivie d'un « surgel » de 101,5 millions afin de tirer les conséquences du report des élections régionales en fin d'année. La totalité de cette somme (plus de 30 % des crédits ouverts en loi de finances initiale) restait disponible avant les opérations de fin de gestion.

Sur le programme 307, la quasi-totalité de la réserve de précaution a été annulée en cours de gestion, les reports entrants et les rattachements de fonds de concours et autres attributions de produits permettant de financer l'impasse budgétaire constatée lors de la consommation des crédits.

Le programme 216 a mobilisé 23,3 millions d'euros des 25,5 millions de sa réserve pour financer les dépenses de contentieux. Ce programme a bénéficié en gestion d'ouvertures nettes de crédits, notamment par décrets d'avances (avril et novembre).

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015*(en millions d'euros)*

| Programmes | | LFI 2015 | Reports entrants | LFR | Virements et transferts | Décrets d'avance et annulations | FDC/ADP | Total crédits consommés | Écart crédits consommés / crédits alloués en LFI |
|--|----|----------|------------------|-------|-------------------------|---------------------------------|---------|-------------------------|--|
| Administration territoriale | AE | 1 715,0 | 45,5 | -11,0 | 6,1 | -23,7 | 74,3 | 1 754,0 | +2,2% |
| | CP | 1 714,1 | 30,2 | -11,0 | 5,7 | -23,7 | 74,3 | 1 752,3 | +2,2% |
| Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur | AE | 726,8 | 6,5 | -4,0 | 4,4 | 26,7 | 9,3 | 749,7 | +3,1% |
| | CP | 744,7 | 6,6 | -4,0 | 5,0 | 26,7 | 9,3 | 768,6 | +3,2% |
| Vie politique, culturelle et associative | AE | 438,4 | 29,4 | 0,02 | 0,0 | -37,6 | 0,0 | 308,7 | -29,7% |
| | CP | 439,1 | 30,0 | 0,02 | 0,0 | -37,6 | 0,0 | 267,8 | -37,0% |
| Total | AE | 2 880,2 | 81,4 | -14,9 | 10,5 | -34,6 | 83,6 | 2 812,5 | -2,4% |
| | CP | 2 898,1 | 66,8 | -14,9 | 10,7 | -34,6 | 83,6 | 2 788,7 | -3,8% |

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

À l'issue de l'exécution 2015 des reports de crédits inusuellement élevés ont été mis en place sur l'exercice 2016. Ils atteignent 203,7 millions d'euros dont 163,8 millions sur le programme 232.

5. Le respect de la programmation pluriannuelle

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » est soumise à un encadrement de ses crédits en application de la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014¹. Celle-ci fixait un plafond de 2,29 milliards d'euros pour 2015, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Au total, la dépense, hors contribution au CAS, s'est élevée à 2,2 milliards d'euros.

L'exercice 2015 est donc conforme à la trajectoire fixée dans le budget triennal 2014-2019.

6. Un déficit de consommation des crédits par rapport aux ouvertures de la loi de finances initiale seulement transitoire

Le taux de consommation des crédits de paiements (y inclus les fonds de concours et attributions de produits) a atteint 94 % et même 92,7 %

¹ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

si l'on tient compte de la totalité des mouvements réalisés pour l'exercice 2015.

On pourrait considérer ce résultat comme le signe d'une programmation budgétaire hésitante ou, à l'inverse, comme la manifestation d'une gestion des moyens témoignant d'une certaine réussite en termes de productivité.

Ni l'une, ni l'autre de ces interprétations ne conviendraient tout à fait.

Si, à l'inverse des dépenses de titre 2, les autres dépenses ont progressé par rapport à 2014, c'est bien la programmation de ces dernières catégories de dépenses qui a connu le plus d'ajustements à la baisse en gestion.

Par rapport à la programmation initiale (comprenant les fonds de concours et attributions de produits), **80 millions d'euros** ont été économisés en dépenses sur **les crédits de fonctionnement**, soit 6,6 % des ouvertures de crédit.

Quant aux **dépenses d'investissement et d'intervention**, elles ont dégagé en exécution des économies de **21 millions et près de 12 millions d'euros** respectivement représentant une proportion très conséquente de chaque provision initiale (31,4 % et environ 10 %).

Comparativement, les dépenses de personnel, malgré leur légère réduction par rapport à 2014, ont connu un taux d'exécution supérieur (96,7 %).

La programmation et la consommation des crédits sont, on l'a indiqué, sensibles au calendrier électoral qui, en 2015, du fait de son aménagement, a entraîné une sous-exécution importante du programme 232.

Ce programme avait été doté de 439,1 millions d'euros en loi de finances initiale. Finalement, la consommation des crédits s'est limitée à 267,8 millions d'euros dégageant un solde non exécuté de 171,3 millions d'euros.

Le report des élections régionales au mois de décembre n'a pas permis d'engager ni de payer les dépenses correspondantes, ce qui explique l'essentiel de l'écart entre les crédits ouverts en loi de finances initiale et leur exécution au titre du programme 232. Cependant, les élections ont bien eu lieu et, d'ores et déjà, un report de crédits de 164 millions d'euros est intervenu qui abondera les crédits ouverts en loi de finances pour 2016. Ce report correspond à la quasi-totalité des crédits non-consommés sur l'action « Organisation des élections » du programme 232 (166 millions d'euros).

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La mission AGTE est un pavillon budgétaire qui abrite des financements destinés à une diversité de missions

La mission AGTE est composée de trois programmes hétéroclites. L'un d'entre eux, le programme 216, ressort comme un programme de soutien. Ses crédits représentent environ un quart de ceux de la mission. Ils sont, en réalité, destinés à financer les actions regroupées dans d'autres programmes, soit que ceux-ci relèvent de la mission AGTE, soit qu'ils n'en relèvent pas.

La mission est en 2015 contributrice nette au financement d'autres missions. Si elle bénéficie de déversement de crédits de la part de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » pour un montant de 105,4 millions d'euros, en revanche, elle contribue au financement d'autres missions, en particulier, la mission « Sécurités ».

Sa contribution aux autres missions déduite des dotations initiales qui lui sont réservées, les crédits réellement disponibles pour les actions d'administration générale et territoriale de l'État sont amputés de 466,3 millions d'euros en 2015.

Le montant des dépenses complètes de la mission induites par les actions mises en œuvre dans son objet propre, passe de 2,8 milliards d'euros (en affichage) à 2,3 milliards. Près de 20 % des crédits inscrits sont en réalité dédiés à d'autres actions.

Une fois cette correction prise en compte, il apparaît que les moyens de l'administration générale et territoriale de l'État baissent de 6,8 % en 2015 par rapport à l'année 2014 (2,5 milliards d'euros) alors qu'une appréciation fondée sur les consommations de crédits laisse apparaître une stabilité des dépenses.

Par ailleurs, les flux des dépenses entre programmes modifient considérablement les moyens programmés pour chacun d'entre eux tels qu'ils apparaissent dans la présentation budgétaire.

Logiquement les programmes 307 et 232 se trouvent bénéficier *de facto* de davantage de crédits. En particulier, ceux affectés au programme 232 sont considérablement accrus en proportion des dotations initiales. Par exemple, pour 2015, alors que deux millions d'euros de crédits avaient été ouverts pour le soutien aux cultes en loi de finances initiale, les déversements dont a bénéficié cette action ont permis d'honorer une dépense de 52,7 millions d'euros.

2. La mesure de la performance des services est largement perfectible

La mission comporte trois programmes assortis chacun d'objectifs suivis par des indicateurs (9 objectifs et 16 indicateurs au total).

Le **programme 307 « Administration territoriale »** affiche cinq objectifs dont le suivi recourt à neuf indicateurs de performance.

Certains d'entre eux laissent à désirer.

D'aucuns suivent des données dont la réalisation n'incombe qu'en partie au responsable du programme. Ainsi en va-t-il de l'élaboration des plans communaux de sauvegarde.

D'autres fournissent des indications à la faible significativité et susceptibles d'induire des conclusions erronées. Dans ce sens, la détection des fraudes documentaires par les préfetures est vulnérable à un « effet lampadaire ». S'il n'est pas sans signification, son interprétation comme témoin de l'efficacité administrative est soumise à trop d'incertitudes pour qu'il puisse être jugé comme représentatif de celle-ci.

Enfin, et sans préoccupation d'exhaustivité, force est d'observer que le suivi du contrôle de légalité par la mesure d'un taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture peut être affecté par des ruptures de champ. On sait que la dimension des actes prioritaires a varié dans le temps. Le rapport annuel de performances en témoigne d'ailleurs puisqu'il évoque une diminution de 10 % des actes reçus au titre du contrôle de légalité. Dans ces conditions, la stabilité du taux de contrôle des actes reçus en préfetures ressort comme une contre-performance. Ajoutons qu'un indicateur purement quantitatif ne saurait saisir la qualité du contrôle, qui est évidemment essentielle. En bref, cet indicateur est trop approximatif, et, au demeurant, incomplet puisqu'il ne renseigne pas sur le contrôle budgétaire.

Le lien entre les indicateurs de performances (deux sont renseignés) et l'action du responsable du programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » n'est pas facile à établir. Les résultats ne dépendent pas exclusivement, loin de là, du responsable de programme.

Quant aux indicateurs de performance du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », pour fournir quelques indications utiles pour le suivi des éléments de la « fonction de production » du ministère, ils sont marqués par leur incomplétude. Certains indicateurs sélectionnent sans raison évidente des données qui ne sont que partiellement représentatives du problème administratif envisagé – c'est le cas pour les contentieux qui ne sont informés que pour celui des étrangers. D'autres manquent dans le domaine de la gestion du personnel (restructuration des qualifications, mobilité géographique ou fonctionnelle). Ces lacunes sont particulièrement regrettables s'agissant d'une administration de réseau en phase de changement.

3. Des résultats mitigés

Des neuf indicateurs du programme 307 cinq révèlent des résultats inférieurs aux attentes. Votre rapporteur souhaite tout particulièrement que les cibles des indicateurs relatifs à la sécurité nationale, qui pourrait être enrichis pour tenir compte des nouvelles menaces, soient toutes atteintes sans pour autant détériorer la qualité des actions concernées.

Les indicateurs du programme VPCA rejoignent pour le premier d'entre eux les préoccupations de votre rapporteur de mettre le coût d'organisation des élections sur une trajectoire d'économies sans pour autant nuire à la lisibilité des processus électoraux. Dans son rapport d'information au nom de la commission des finances du Sénat et consacré à ce sujet¹, il avait formulé en ce sens plusieurs recommandations. Le coût de la propagande électorale apparaît particulièrement élevé. Il se compose de différents process dont certains pourraient faire l'objet d'expérimentations (la dématérialisation) tandis que d'autres tels que la préparation des envois devraient être optimisés. Il faut souhaiter que les rendez-vous électoraux de l'année 2017 soient l'occasion de mettre en œuvre des recommandations équilibrées susceptibles de produire des économies sans détériorer l'intégrité des opérations de vote.

En ce qui concerne le programme 216, la durée d'indisponibilité de certaines applications informatiques ressort comme particulièrement élevée. Il en va ainsi du programme RAMSES. Les conditions d'indisponibilité ne sont pas exposées ni expliquées si bien qu'il est difficile d'apprécier son impact sur l'activité des services. Il convient de rechercher tous les moyens permettant de la prévenir ou, si nécessaire, de surmonter les situations de crise.

4. Le programme 307 peine à réaliser la réorganisation qualitative de ses ressources humaines

La répartition effective des ETPT entre administration centrale, échelon régional et échelon départemental ne suit pas tout à fait l'ossature prévisionnelle. Par rapport aux orientations, on relève une forme d'inertie de la part des emplois classés au niveau départemental. Pour une part, cette résistance est attribuable à des transferts d'emplois des SGAR vers les régions au titre de la gestion des fonds européens. Mais l'écart par rapport aux prévisions pourrait illustrer une difficulté à renforcer concrètement l'échelon régional comme prévu.

Compte tenu de l'existence d'un échelon infra-départemental, avec les sous-préfectures, il faut regretter que les documents budgétaires

¹ « Le coût de l'organisation des élections ». Rapport d'information n° 123 (2015-2016) du 28 octobre 2015. M. Hervé Marseille. Commission des finances. Sénat.

n'assurent aucune restitution des moyens spécifiquement confiés à un niveau d'administration qui, selon d'autres sources¹, a connu une réelle attrition mais représente encore environ 5 000 emplois.

C'est également au regard des différentes actions que le schéma d'emplois prévisionnel peine à se traduire dans les réalisations. À partir de la décomposition du programme en cinq actions, on relève que quatre d'entre elles disposent de plus de moyens que programmé au détriment de l'action de pilotage des politiques gouvernementales. Celui-ci devrait disposer de 32,8 % des emplois du programme. Dans les faits, il n'en réunit que 28,5 %. L'action la plus riche en emplois, qui correspond à la réglementation générale, à la garantie de l'identité et de la nationalité et à la délivrance des titres (44,8 % des ETPT), absorbe plus d'emplois que prévu (43,7 %). Il en va de même pour le contrôle de légalité.

Aux difficultés d'ajustement territorial de l'emploi du programme d'administration territoriale semble ainsi s'ajouter une certaine inertie fonctionnelle qui tranche avec les orientations successives du ministère de l'intérieur dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale.

5. La poursuite de la réforme du réseau préfectoral appelle des clarifications

Depuis 2013, la **réforme l'administration territoriale** est une sorte de processus continu à horizon glissant. L'année 2015 a été marquée par des annonces importantes, en particulier, celle du « Plan Préfecture Nouvelle Génération » (PPNG).

Mais, l'architecture de la nouvelle administration territoriale de l'État ne ressortait pas clairement des annonces du ministre intervenue dans un contexte marqué par la réorganisation de la France décentralisée, par la survenance de crises multiples en leur nature et par une contrainte d'optimisation des moyens.

Celle-ci, on l'a indiqué, s'est notamment traduite en 2015 par une réduction conséquente des emplois.

À ce stade, ni les réorganisations des implantations, ni la redéfinition des missions n'ont accompagné significativement la baisse des moyens.

Tout au plus peut-on évoquer pour le réseau des sous-préfectures les suites de la mission que le ministre de l'intérieur avait confié aux préfets des régions Alsace et Lorraine pour rénover **la carte des sous-préfectures des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin**. Après une démarche de concertation locale, trois décrets pris le 29 décembre 2014 ont

¹ Voir, en particulier, le rapport public de 2015 de la Cour des comptes.

conduit à la suppression de huit arrondissements¹ ; cinq sous-préfectures ont été fermées au 1^{er} janvier 2015 et une sixième le sera au 1^{er} janvier 2016.

Par ailleurs, des **plateformes régionales** ont été lancées en 2014 permettant de centraliser les demandes de passeports biométriques et de mutualiser les tâches d'instruction de ces demandes.

Ces orientations préfigurent en partie la mise en œuvre du PPNG qui devrait être le rendez-vous décisif de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État.

Elle devrait impliquer des ajustements forts du périmètre des missions et des emplois.

Votre rapporteur s'attache à en mesurer les effets sur la présence infra-départementale de l'État dans le cadre du contrôle budgétaire qu'il conduit en 2016.

Concernant **l'évolution des missions du réseau des sous-préfectures**, le mouvement de repositionnement stratégique des sous-préfectures autour du développement local et de la coordination des politiques publiques sur le territoire n'est pas à proscrire. Il reste que la centralisation croissante en préfecture des activités de contrôle de légalité et de délivrance des titres ne doit pas se traduire par un éloignement excessif des guichets. Plus généralement, il faut répondre au besoin d'État au plus près des structures territoriales où il s'exprime. Le développement des schémas de coopération intercommunale ne peut être indifférent pour l'État.

En toute hypothèse, le temps d'une certaine ambition est sans doute venu. Il faudra veiller à emprunter une voie concertative et à éviter toute démarche systématique.

6. La délivrance des titres sécurisés, une activité sur la corde raide

L'écart entre les crédits ouverts et les dépenses réelles nécessitées par la délivrance des titres sécurisés est considérable. En loi de finances initiale 639,7 millions d'euros (en CP) avaient été ouverts pour financer cette mission. Les dépenses indirectes qui s'ajoutent à la consommation des crédits de loi de finances sont élevées. Elles ajoutent 185 millions d'euros de dépenses par transfert au sein du programme 307 (105,1 millions d'euros ou entre programmes (81,2 millions d'euros). Au total, les dépenses complètes sur crédits budgétaires représentent 138 % des crédits de loi de finances initiale (883,3 millions d'euros).

¹ Décret n° 2014-1720 du 29 décembre 2014 portant suppression des arrondissements de Guebwiller et de Ribeauvillé ; décret n° 2014-1721 du 29 décembre 2014 portant suppression des arrondissements de Boulay-Moselle, de Château-Salins, de Thionville-Ouest et de Metz-Campagne ; décret n° 2014-1722 du 29 décembre 2014 portant suppression des arrondissements de Strasbourg-Campagne et de Wissembourg.

Ces coûts réels induisent un décalage entre les crédits ouverts en loi de finances et les dépenses réalisées au titre de l'action 2 du programme 307. L'ouverture de crédits a été dépassée de l'ordre de 57 millions d'euros en 2015. Ces dépassements sont structurels. Ils reflètent l'existence de financements croisés entre l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et le programme. Les principaux rattachements concernent la participation de l'ANTS aux dépenses supportées par le ministère pour la production de la carte nationale d'identité (sous forme de fonds de concours) et l'attribution de produits au titre de services rendus pour l'acheminement des certificats d'immatriculation dans le cadre du Système d'immatriculation des véhicules (SIV). Ces opérations, qui pourraient connaître un certain essor en 2016 du fait de l'augmentation du tarif de la redevance d'acheminement des certificats d'immatriculation, manquent de transparence. Du fait des modalités de financement de l'ANTS par voie de fiscalité affectée, elles peuvent conduire à réaliser une affectation de fait au profit d'une section du budget général en contradiction avec les principes de la loi organique.

Il faut ajouter que les conditions d'utilisation de ces rattachements peuvent contredire la règle de spécialité qui s'applique aux fonds de concours. Ainsi, les produits rattachés en gestion en 2015 ont porté le disponible de l'action 2 du programme 307 au-delà des besoins si bien qu'une partie de ces crédits a été redéployée vers les dépenses de l'action 4 « Pilotage des politiques gouvernementales » dont l'objet peut être tout à fait étranger à celui que ces ressources étaient censées couvrir.

Quant à la situation de l'ANTS, malgré une amélioration faciale de ses équilibres financiers, elle appelle une grande vigilance. Hormis les observations critiques que suscitent certaines formes de son équilibrage financier - l'élévation du plafond des ressources tirées de la délivrance des passeports, l'attribution d'un produit de 14 millions d'euros par prélèvement sur le fonds de roulement de l'ANTAI, le report des reprises des permis de conduire du modèle transitoire F9 ainsi que la suppression de la puce électronique du modèle du permis de conduire - il faut envisager les résultats de l'audit de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS publié en juillet 2015. Il souligne l'existence de niveaux de risques particulièrement élevés et d'un « *degré de maîtrise des risques faible* ». Ces constats que peuvent nourrir les errements de certains projets informatiques, qui ont récemment donné lieu à des interventions de la Cour de discipline budgétaire et financière, appellent des actions de redressement.

Le nouveau contrat d'objectif et de performance de l'agence devra être suivi avec beaucoup de soin.

7. Des dépenses de contentieux à nouveau sous-budgétées qui posent un problème de sincérité budgétaire

Comme les années précédentes les **crédits de l'action 6** du programme 216, qui permettent de financer les frais de contentieux et les réparations civiles, **ont fait l'objet d'une sous-budgétisation.**

La loi de finances initiale pour 2015 avait ouvert 66,3 millions d'euros au titre de ces dépenses.

D'emblée, cette programmation témoignait d'un certain optimisme puisque lors de l'exercice précédent, en 2014, les ouvertures avaient atteint 77,4 millions d'euros pour une exécution finale de 85,8 millions.

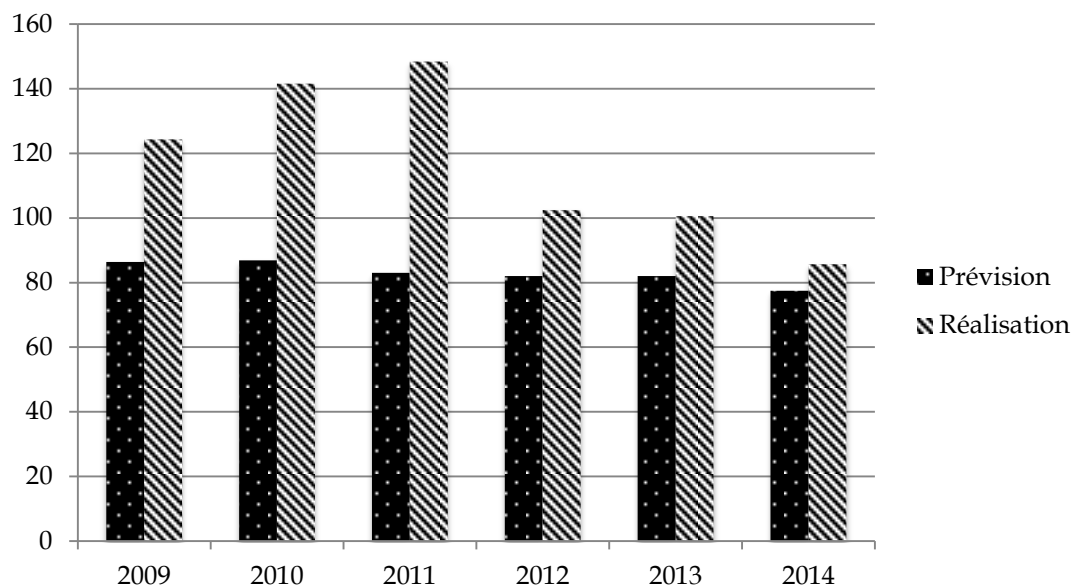
Certes, le responsable de programme pouvait compter sur des crédits en report pour 5,3 millions. Ils ont été mobilisés pour couvrir l'impasse apparue en exécution. Mais, ils n'ont pas suffi à couvrir l'impasse apparue en gestion.

De fait, les dépenses ont été très supérieures aux crédits ouverts et, plus encore, aux dotations de la loi de finances initiale.

Elles ont atteint 97,9 millions d'euros, extériorisant une sous-budgétisation de près de 50 % et manifestant une hausse de 14,1 % par rapport à la dépense de 2014.

En dehors des reports de l'exercice 2014 il a fallu compter sur un dégel total de la réserve de précaution du programme 2016 (pour financer cette seule « action ») mais aussi sur un transfert de 5,3 millions d'euros en provenance du programme « Conditions de vie outre-mer » et sur le décret d'avance du 27 novembre 2015 pour financer les besoins en matière de dépenses de contentieux. Une partie du disponible final n'a pas été utilisée et a été reportée sur 2016.

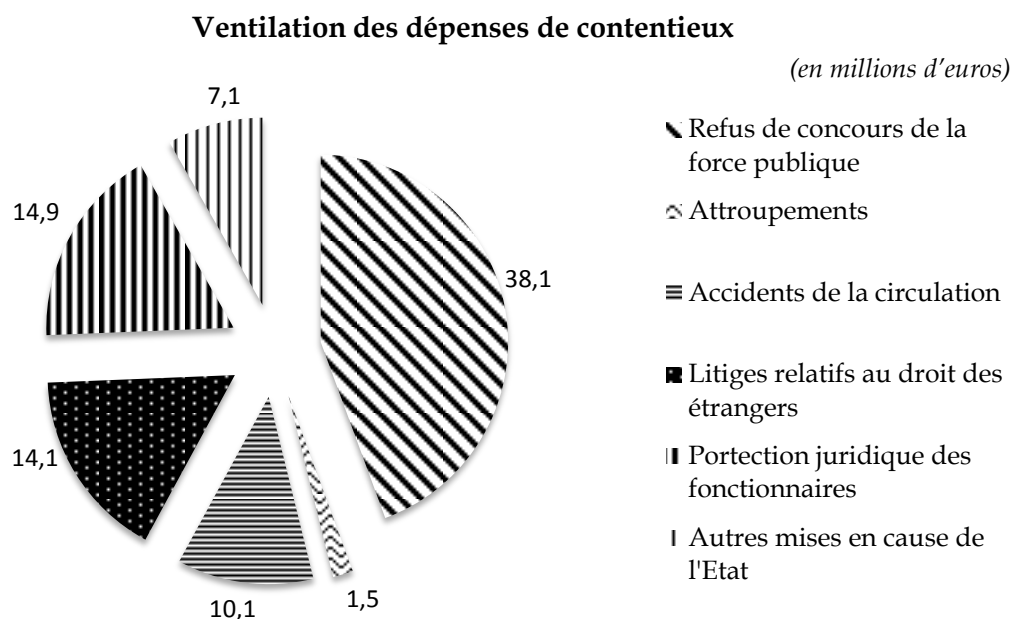
Votre rapporteur ne peut que réitérer son observation déjà formulée l'an dernier. La récurrence de la sous-estimation des montants nécessaires aux dépenses de contentieux pose un problème de sincérité budgétaire. Il est regrettable qu'après la décrue de l'impasse observée l'an dernier, l'exercice 2015 se soit conclu par le retour à des niveaux excessifs.

Écarts entre la prévision initiale et l'exécution des crédits de contentieux*(en millions d'euros)*

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Quatre types de dépenses sont particulièrement responsables de ce dérapage : les contentieux faisant suite à un refus de concours de la force publique (38 millions d'euros), le contentieux des étrangers (14 millions d'euros), la protection fonctionnelle des fonctionnaires (15 millions d'euros), les contentieux liés aux accidents de la circulation (10 millions d'euros)¹.

¹ Données 2014.



Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Le **plan d'action mis en œuvre en 2014** par le ministère de l'intérieur afin d'assurer un meilleure maîtrise de ces dépenses reste à produire tous les effets attendus.

Malgré tout, un élément de satisfaction peut être tiré de la réduction des provisions pour litiges entre 2014 et 2015 qui passent de 180 millions d'euros à 97 millions d'euros.

Même si elle est suspendue à l'absence de concrétisation de nouveaux risques juridiques, perspective entourée d'une faible probabilité, cette évolution est encourageante. On note cependant que le niveau des provisions demeure élevé.

Votre rapporteur spécial restera donc vigilant quant à l'évolution des dépenses de contentieux et de leur programmation budgétaire.

MISSION « AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES »

MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 34 |
| A. UNE MISSION COMPOSITE QUI PRÉSENTE QUELQUES PARTICULARITÉS FORTES | 35 |
| 1. <i>Quatre programmes aux poids budgétaires inégaux</i> | 35 |
| 2. <i>Une mission budgétaire consacrée aux interventions...</i> | 35 |
| 3. <i>...qui n'est qu'un des supports budgétaires des politiques qu'elle soutient</i> | 35 |
| B. UNE EXÉCUTION TRÈS TOURMENTÉE ET DES DÉPENSES EN FORTE EXPANSION | 37 |
| 1. <i>Une augmentation très forte des dépenses mais sans toujours un profit direct appréciable pour le système agro-alimentaire</i> | 37 |
| 2. <i>Une programmation budgétaire débordée</i> | 38 |
| C. UN DÉPASSEMENT CONSIDÉRABLE DE LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES À L'HORIZON 2019 | 41 |
| D. VERS UNE NORMALISATION DES CHARGES COMPTABLES DE LA MISSION ? | 41 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS | 42 |
| 1. <i>Une exécution budgétaire qui confirme les critiques sur la sincérité de la loi de finances initiale formulées par le rapporteur spécial chargé du programme 154 (Rapporteur spécial : M. Alain Houpert)</i> | 42 |
| 2. <i>Les difficultés rencontrées dans le passage à la nouvelle PAC (Rapporteur spécial : M. Alain Houpert)</i> | 43 |
| 3. <i>Une gestion infra-annuelle des crédits critiquable sur certains points et dont les difficultés ont été le fruit d'une programmation budgétaire initiale manquant de sincérité (Rapporteur spécial : M. Alain Houpert)</i> | 44 |
| 4. <i>Le recul des soutiens du programme 149 dédié à la forêt (Rapporteur spécial : M. Yannick Botrel)</i> | 45 |
| 5. <i>Le lancinant dossier des vétérinaires (Rapporteur spécial : M. Yannick Botrel)</i> | 47 |
| 6. <i>Un suivi de la performance perfectible</i> | 49 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

Le tableau ci-dessous porte un double témoignage : celui d'une très forte dynamique des dépenses agricoles financées sur crédits budgétaires entre 2014 et 2015 et celui d'une programmation budgétaire initiale entièrement prise à revers par les conditions réelles d'exécution des crédits liées notamment aux difficultés majeures rencontrées par certaines filières apparues en cours d'année.

D'autres enseignements s'en détachent parmi lesquels il convient de souligner la probabilité d'une gestion en vases communicants des programmes de la mission, les très importants surcroîts de charges du programme 154 exerçant une sorte d'effet d'éviction sur les autres programmes, soupçon qu'on peut étendre à la problématique de la gestion des moyens des différentes actions programmées dans le cadre du programme 154 lui-même.

L'exécution 2015 de la mission par programme

(en millions d'euros et en %)

| Programmes | | Exécution 2014 | Crédits ouverts en LFI | Total des crédits ouverts | Exécution 2015 | Écart exécutions 2015/2014 | Écart exécution 2015/LFI |
|--|----|----------------|------------------------|---------------------------|----------------|----------------------------|--------------------------|
| 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » | AE | 1 908,4 | 1 610,8 | 2 603,7 | 2 601,6 | + 36,3 % | + 61,5 % |
| | CP | 2 073,3 | 1 412,0 | 2 529,8 | 2 516,4 | + 21,4 % | + 78,2 % |
| 149 « Forêt » | AE | 306,1 | 278,8 | 271,1 | 268,8 | - 12,2 % | - 3,6 % |
| | CP | 297,9 | 292,2 | 253,8 | 252,6 | -15,2 % | - 13,7 % |
| 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » | AE | 515,9 | 496,1 | 520,2 | 508,0 | - 1,6 % | + 2,4 % |
| | CP | 512,0 | 494,8 | 519,9 | 506,2 | - 1,1 % | + 2,4 % |
| 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » | AE | 761,5 | 715,2 | 720,6 | 712,7 | - 6,4 % | - 0,4 % |
| | CP | 733,1 | 723,6 | 726,6 | 720,4 | -1,8 % | -0,9 % |
| Total Mission | AE | 3 491,9 | 3 100,9 | 4 115,6 | 4 091,1 | + 17,2 % | + 32,0 % |
| | CP | 3 616,3 | 2 922,6 | 4 030,1 | 3 995,6 | + 10,6 % | + 36,7 % |

Source : commission des finances du Sénat, d'après le Rapport annuel de Performances (RAP) de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » annexé au présent projet de loi de règlement projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

A. UNE MISSION COMPOSITE QUI PRÉSENTE QUELQUES PARTICULARITÉS FORTES

1. Quatre programmes aux poids budgétaires inégaux

La mission budgétaire comporte quatre programmes. Le programme 154 regroupe les dépenses consacrées à la « Ferme France », le programme 149 à sa forêt tandis que le programme 206 est spécifiquement dédié aux actions destinées à assurer la sécurité et la qualité sanitaires de l'alimentation. Enfin, le programme 215 de « conduite et de pilotage des politiques de l'agriculture » est un programme transversal de soutien aux actions des services.

Les poids budgétaires de ces programmes sont très inégaux. Structurellement, les moyens de la politique agricole (154) concentrent la moitié des crédits et le programme 215 environ le quart des dotations. Le poids des actions forestières est deux fois moins élevé que celui de la politique de sécurité sanitaire. Ces références ne sont qu'indicatives dans la mesure où le programme 154 connaît assez régulièrement des besoins supplémentaires en cours de gestion qui viennent perturber une structure d'interventions de plus en plus théorique d'autant que les autres programmes sont fréquemment amenés à subir les ajustements de moyens qu'impose la contrainte budgétaire.

2. Une mission budgétaire consacrée aux interventions...

Une particularité de la mission est qu'elle comporte majoritairement des crédits hors titre 2. Les crédits de personnel y comptent pour un tiers ou un quart des dépenses, selon le niveau de dépassement des dépenses des autres titres. Il faut certes corriger les données budgétaires par la prise en compte de la part des dépenses de personnel couvertes par les subventions aux opérateurs pour disposer d'une vue précise des ressources humaines mobilisées par la mission. Toutefois, celle-ci est fortement marquée par le poids que revêtent les dépenses d'intervention, supposées contribuer à la régulation de l'économie agricole et de ses priorités. Il importe tout particulièrement de noter que ces dépenses sont, pour une part importante, dépendantes des équilibres de la politique agricole commune (PAC).

3. ...qui n'est qu'un des supports budgétaires des politiques qu'elle soutient

Le budget agricole européen revenant à la France excède de beaucoup les crédits nationaux si bien que l'effort public consenti au bénéfice de l'économie agricole n'est que partiellement retracé par le budget

national. Les crédits budgétaires ne représentent qu'autour du quart des transferts publics vers l'agriculture.

La PAC en vigueur prévoit ainsi des retours annuels de l'ordre de 9 milliards d'euros au profit de la France quand la programmation budgétaire initiale pour 2015 ne représentait qu'un peu moins d'un tiers de cette somme.

Il faut ajouter l'ampleur des **dépenses fiscales** comptées au profit de l'agriculture pour disposer d'une vision des moyens publics consacrés à l'ensemble agricole et forestier.

En 2015, les dépenses fiscales faisant l'objet d'une évaluation ont représenté **2,869 milliards d'euros**, soit une somme à peu près équivalente aux crédits programmés en loi de finances initiale. Les données fournies extériorisent une stabilisation du montant des dépenses fiscales par rapport à l'exercice précédent.

Toutefois, **de nombreuses dépenses fiscales ne sont pas estimées** dans le RAP 2015. Elles représentaient un peu plus de 250 millions d'euros en 2014. **Ainsi, moyennant une reconduction de leur impact financier à l'identique, les dépenses fiscales auraient en fait connu en 2015 une forte augmentation, de l'ordre de 10 %.**

Avec des crédits de paiement portés en exécution à 4 milliards d'euros (en incluant les fonds de concours qui jouent un rôle très important dans l'exécution budgétaire agricole), les autres moyens consacrés à l'ensemble agriculture-forêt conduisent à un total des concours publics proche de **16 milliards d'euros**.

Encore faut-il tenir compte de la contribution d'autres crédits ministériels aux équilibres agro-alimentaires. Il en va ainsi d'une partie des crédits consacrés à la santé publique ou encore de ceux mobilisés par les administrations financières dans le cadre des actions de la DGCCRF ou de la DGDDI quand elles concourent aux contrôles des législations sanitaires appliquées à l'alimentation.

Malgré l'existence d'un compte national spécifique de l'agriculture, manque encore un référentiel comptable exhaustif pour restituer l'ensemble des interventions publiques à vocation agricole.

MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

**B. UNE EXÉCUTION TRÈS TOURMENTÉE ET DES DÉPENSES EN FORTE
EXPANSION****Synthèse de la gestion des crédits 2015 de la mission AAFAR***(en millions d'euros)*

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

Source : ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Les dépenses ont excédé de 36,7 % les crédits votés en loi de finances initiale. C'est dire que l'exécution budgétaire a été particulièrement difficile en 2015.

Elle s'est accompagnée d'une forte inflation des dépenses globales de la mission entre 2014 et 2015, avec, toutefois, des variations très disparates des dépenses des différents programmes.

Au demeurant, la spectaculaire augmentation des dépenses globales et la dispersion des dépenses par programme ne sont pas sans lien.

1. Une augmentation très forte des dépenses mais sans toujours un profit direct appréciable pour le système agro-alimentaire

Les dépenses réalisées en 2015 ont excédé celles de 2014 de 379,3 millions d'euros marquant une augmentation supérieure à 10 %.

Les différentes catégories de dépenses ont connu des variations disparates.

Celle-ci a touché les dépenses de fonctionnement qui ont connu une progression de 408 millions d'euros (+ 35,5%).

Les autres catégories de dépenses ont diminué (excepté les dépenses liées à des opérations financières qui ne représentent qu'environ 1 % des opérations), mais dans des proportions plus modérées.

Il faut souligner la baisse des dépenses d'intervention, de 2,3 % en nominal. Elle a contribué à la réduction des revenus des acteurs du secteur (avec une ampleur démultipliée en termes réels compte tenu de l'inflation) effet particulièrement malheureux dans une conjoncture agricole aussi difficile que celle traversée en 2015.

Doit aussi être mentionnée la baisse des dépenses de personnel. Elles se montaient à 31 % des crédits prévus en loi de finances initiale et ont été ramenées à 23 % des crédits consommés. Ce glissement vient principalement de la dérive des autres dépenses. Néanmoins, les charges de personnel ont connu une baisse en valeur courante de 1,4 % (13 millions d'euros d'économies par rapport à 2014).

Dans ces conditions, les évolutions des dépenses ont été très variables selon le programme considéré.

En réalité seul le programme 154 a connu une hausse de ses dépenses. De 21,4 %, elle a atteint 443,1 millions d'euros d'une année sur l'autre.

Les autres programmes ont enregistré une inflexion de leurs charges. Celle-ci a été particulièrement prononcée pour le programme 149 consacré à la politique publique pour la forêt (un recul de plus de 15 %). Les dépenses de santé animale et végétale et de sécurité sanitaire des aliments ont également baissé dans un contexte pourtant marqué par la résurgence de nombreux dangers sanitaires.

2. Une programmation budgétaire débordée

a) Une programmation budgétaire prise à revers

Les dépenses de fonctionnement avaient déjà excédé les crédits programmés en 2014, de 413 millions d'euros. Malgré cela, la programmation budgétaire pour 2015 avait retenu des ouvertures de crédits inférieures à celles de 2014 avec une économie de plus de 6,5 % (proche de 50 millions d'euros). Cette programmation ouvrait la perspective d'une diminution des dépenses considérable par rapport aux consommations de 2014 ; 462 millions d'euros devaient être épargnés en 2015. Hélas, c'est tout le contraire qui s'est produit. Les dépenses effectives ont excédé les crédits ouverts en loi de finances initiale de 870 millions d'euros, soit près de 2,2 fois les prévisions budgétaires.

D'un point de vue fonctionnel, le programme 154 est celui dont la programmation budgétaire initiale a été la plus éloignée de l'exécution. Sur ce programme, l'excédent de dépenses dépasse 1,1 milliard d'euros si bien que les dépenses effectives se sont élevées à 1,78 fois les crédits ouverts en loi de finances initiale.

MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les dépassements de crédits du programme 154 : toutes les actions ont été concernées

Toutes les actions ont été concernées.

La première responsable est l'**action 15** correspondant aux moyens de mise en œuvre des dépenses d'intervention avec un dérapage de **805 millions d'euros**. Il s'inscrit dans la problématique commentée ci-après des refus d'apurement communautaire.

L'**action 11** « Adaptation des filières à l'évolution des marchés », de son côté, a fait face à des dépenses effectives (315,1 millions d'euros) supérieures de **136,3 millions d'euros** à la dotation de la loi de finances initiale. L'essentiel du dépassement provient de l'abondement de crédits de 95,3 millions d'euros nécessité en cours d'année pour financer le **plan de soutien à l'élevage** dans le contexte de crise apparu dans le courant de l'année. Ce plan, annoncé le 22 juillet 2015 avait été estimé à 600 millions d'euros. Son dénouement pèsera lourdement sur l'année 2016.

L'**action 14** « Gestion équilibrée et durable des territoires » a dépensé **plus de 60 millions d'euros** de plus que prévu alors même que la campagne d'indemnités compensatrice de handicaps naturels pour 2015 a pris du retard (voir *infra*). Le protocole d'accord transactionnel consécutif à l'abandon du barrage de Sivens a contribué un dépassement de 1,8 million d'euros en crédits de paiement (3 millions d'euros en autorisations d'engagement). Une part importante (près de 20 millions d'euros) de la surconsommation des crédits ouverts en loi de finances initiale est attribuable à une progression plus forte que prévu des compensations d'exonérations de cotisations sociales pour l'embauche de travailleurs occasionnels avec un nombre de contrats supérieur aux anticipations.

L'**action 12** « Gestion des crises et des aléas de production » avait été dotée de 27,4 millions d'euros en loi de finances initiale. Les dépenses ont largement excédé cette ouverture avec 81,8 millions d'euros (un **excès de 54,4 millions d'euros**). Le Fonds d'allègement des charges a été particulièrement sollicité dans le cadre du plan de soutien à l'élevage et des dispositions prises pour restructurer la dette des exploitations (48,5 millions d'euros de suppléments de crédits ont été exécutés). De même, le Fonds national de gestion des risques en agriculture, sans dotations en loi de finances initiale, a dû supporter une dépense de 1,5 million d'euros.

Enfin, l'**action 13** « Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations » a consommé **46,1 millions d'euros** de plus que ses dotations initiales. Les aides à la modernisation des exploitations (+ 27,5 millions d'euros) et les financements de prêts à l'installation (+ 19,9 millions d'euros) sont responsables de ce surcroît de dépenses.

Un second programme a connu une exécution plus forte que prévu : le programme 206. Mais le dépassement des crédits initiaux a été nettement plus modéré (moins d'un million d'euros) avec toutefois des écarts non négligeables sur certaines actions. Ainsi, l'action 2 a fait face à des dépenses supérieures de l'ordre de 5 % par rapport aux prévisions (un supplément de près de cinq millions d'euros). La lutte contre les maladies animales a requis plus de moyens que prévu du fait du poids budgétaire d'épizooties nouvelles. De même l'action 6 a connu environ 5,5 millions d'euros de dépenses supplémentaires en raison de la budgétisation d'une partie du contentieux récurrent avec les vétérinaires en mission relativement à leur protection sociale (voir *infra*).

À l'inverse, les autres programmes ont connu une sous-exécution par rapport aux dotations de loi de finances initiale.

Tel a été particulièrement le cas du **programme 149** consacré à la forêt pour une économie de 40 millions d'euros représentant près de **14 % des dotations initiales**.

Enfin, **10 millions d'euros** ont été économisés sur le programme de soutien **215**.

b) Des initiatives de gestion déconcertantes

La discussion parlementaire du projet de loi de finances pour 2015 a donné lieu à des amendements du Gouvernement dont le bien-fondé apparaît rétrospectivement particulièrement discutable. Il en est allé ainsi de la réduction de crédits initialement prévus pour financer le dispositif d'exonérations sociales des travailleurs occasionnels, minorés lors des débats mais dépassés de près de 20 millions d'euros en exécution.

Au-delà, l'application systématique d'une mise en réserve de précaution au taux de 7,1 % a entraîné un gel de près de 100 millions sur le programme 154 alors même que les perspectives d'un très large dépassement des ouvertures étaient certaines.

Quant à l'exécution des engagements communautaires, c'est plutôt le défaut d'initiatives pour en assurer une due exécution qu'il faut déplorer. Des engagements remontant à l'exercice 2013 ont été exécutés en 2015. Surtout, l'exécution de la nouvelle PAC s'est trouvée perturbée par le défaut de réunion des conditions nécessaires par la France.

c) De multiples ajustements en gestion

Dans ce contexte de très importants mouvements de crédits sont intervenus en cours de gestion.

Sur le **programme 154**, 29,6 millions d'euros de reports de crédits sont intervenus mais, surtout, 1,09 milliard d'euros ont été ouverts par la loi de finances rectificative de fin d'année. Un solde de 13 millions d'euros demeure reportable en fin de gestion.

Sur le **programme 149**, le total des annulations de crédits a atteint 39 millions d'euros en crédits de paiement soit une proportion élevée des crédits initiaux. Une annulation de 10 millions d'euros a été décidée tôt dans l'année dans le cadre du décret d'avance du 9 avril 2015. Elle a été complétée par des annulations en loi de finances rectificative (19,2 millions d'euros). Ces mouvements laissent un reliquat de crédits reportables minime compte tenu des crédits effectivement consommés.

Sur le **programme 206** des ouvertures de crédits (29,7 millions d'euros) ont été partiellement compensées par des annulations (11,1 millions d'euros). Une part importante des mouvements est attribuable à des

MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

rattachements de fonds de concours en provenance de l'UE. **Il est notable qu'en dehors de ces rattachements, dont une grande partie au titre de reports sur l'exercice antérieur, les annulations de crédits excèderaient les ouvertures pratiquées en gestion.**

Enfin, le **programme 215** a dû enregistrer en gestion la création de 340 ETPT au titre de la mesure FEAGA destinée à réduire l'ampleur de la correction financière envisagée par la Commission européenne dans le cadre du contentieux sur les apurements. Ces créations d'ETPT qui auraient pu intervenir dès la loi de finances initiale pour 2015 ont été acquises dans le cadre du collectif de fin d'année. Elles n'ont pas conduit à dépasser le plafond d'emplois en 2015. Mais, en revanche, elles l'ont saturé. Leur impact sur les crédits de personnel a été limité du fait de la disponibilité des crédits en loi de finances initiale.

C. UN DÉPASSEMENT CONSIDÉRABLE DE LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES À L'HORIZON 2019

La loi de programmation des finances publiques à l'horizon 2019 prévoit une séquence d'ouvertures de crédits hors contributions au CAS « Pensions » de 2,66 milliards en 2015, 2,52 en 2016 et 2,49 en 2017.

Les crédits finalement ouverts et exécutés en 2015 dépassent de beaucoup le plafond déterminé pour 2015.

La loi de finances initiale pour 2016 ne devrait pas davantage respecter la programmation.

D. VERS UNE NORMALISATION DES CHARGES COMPTABLES DE LA MISSION ?

Le rapport annuel de performance 2015 propose une comparaison entre les coûts directs supportés par la mission et ses dépenses directes.

Les premiers sont calculés en droits constatés. Ils sont comptabilisés indépendamment de leur date de paiement contrairement à l'usage de la comptabilité budgétaire.

On relève en 2015 une explosion des coûts directs, en particulier sur le programme 154.

Évalués pour celui-ci à 1,3 milliard d'euros en 2014, ils passent à 2,3 milliards en 2015. Ce supplément de l'ordre de 1,1 milliard s'est accompagné d'une hausse des dépenses mais pas à due proportion (environ 430 millions d'euros). En toute hypothèse, les dépenses directes de l'exercice se sont avérées supérieures aux coûts enregistrés, à hauteur de 188,8 millions d'euros.

Les enseignements que permettent de tirer ces données sont incertains. D'un côté, les coûts constatés en 2015, très nettement rehaussés, traduisent une forme d'opération-vérité sur les charges réelles de la mission. Elle a nécessité une augmentation des dépenses qui a permis d'assumer des charges jusque-là seulement latentes. Ce fut particulièrement le cas pour le dossier des refus d'apurement communautaire. D'un autre côté, même si les dépenses directes de l'exercice ont été supérieures aux coûts enregistrés, on ne peut tout à fait en tirer la conclusion que les passifs à couvrir lors des exercices suivants par des consommations de crédits sont en passe d'être résolus. Les coûts directs présentés dans la documentation budgétaire demeurent des coûts constatés sur l'exercice concerné dont la charge doit, en conséquence, lui être imputée. Ce concept ne capture pas la totalité des passifs. Or ces coûts sont susceptibles de varier considérablement d'un exercice sur l'autre ainsi que l'illustre leur évolution entre 2014 et 2015.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS

1. Une exécution budgétaire qui confirme les critiques sur la sincérité de la loi de finances initiale formulées par le rapporteur spécial chargé du programme 154 (Rapporteur spécial : M. Alain Houpert)

Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2015, votre rapporteur spécial chargé des programmes 154 et 215, Alain Houpert, avait alerté sur la sincérité des crédits demandés au double motif qu'ils ne traduisaient pas les risques juridiques liés au processus de gestion des crédits européens et qu'ils ne manifestaient aucune provision pour les risques agricoles.

Comme il a été indiqué plus haut, cette observation très ferme était également très justifiée puisque c'est pour plus de 30 % des crédits initiaux qu'il a fallu abonder les crédits de la mission en cours d'exécution.

Dans ses travaux, la Cour des comptes rejoint votre rapporteur spécial. Elle écrit dans sa note d'analyse d'exécution budgétaire 2015 :

« Une fois encore, la programmation des crédits a été réalisée, d'une part en faisant l'impasse sur le financement du refus d'apurement communautaire, qui devient un véritable risque systémique pour le budget..., et du fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)... »

Le manque d'ouverture de toute dotation budgétaire au titre des **contentieux européens** était d'autant plus condamnable que, dès le 16 janvier 2015, par une décision *ad hoc* 47, la Commission européenne devait notifier à la France un refus d'apurement de 1 078 millions d'euros dont on peut penser qu'elle était, au moins partiellement, prévisible par le Gouvernement.

MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Une partie de ce contentieux a été depuis budgétée en loi de finances rectificative pour 2015, comme il a été indiqué (pour couvrir l'annuité 2015 de 359,4 millions d'euros et, au surplus, une partie de l'annuité 2016 pour 300 millions d'euros). Par ailleurs, un plan FEAGA a été mis en place afin d'améliorer la gestion de certaines actions correspondant à des interventions européennes « à problèmes » dans le cadre des négociations conduites avec la Commission européenne. Il n'en reste pas moins que, malgré sa totale prévisibilité, la dette résiduelle sur l'échéance 2016 relative aux restitutions pour refus d'apurement n'a pas été budgétée dans la loi de finances initiale (il s'agit d'un montant de 59,4 millions d'euros) tandis que de nouvelles notifications de refus d'apurement sont, depuis, intervenues (153 millions d'euros). Quant aux charges liées à la mise en œuvre du plan FEAGA, en particulier celles correspondant aux salaires des personnes embauchées pour mettre à jour le registre parcellaire, elles seront tributaires en 2016 de l'achèvement de ce programme.

S'agissant de la **budgetisation des risques agricoles**, si l'on peut admettre que l'incertitude en prévient une prévision dénuée d'aléas, force est de répéter que l'absence de toute dotation dans les lois de finances initiale contredit gravement le respect élémentaire qu'on devrait témoigner pour le principe de précaution budgétaire. L'exercice 2015 confirme particulièrement cette observation. La situation du FNGRA (fonds national de gestion des risques agricoles) a notamment été marquée par la passation d'une dotation en provision pour charges élevée correspondant aux dossiers sécheresse (280 millions d'euros). La budgetisation de la mission devrait s'attacher à anticiper des événements de cet ordre. À défaut, des impasses se réalisent. Ainsi, selon la Cour des comptes, une impasse de 104 millions d'euros devra être financée en 2016 pour couvrir les besoins du fonds.

Enfin, il convient de relever le large dépassement **des provisions budgétaires destinées à compenser le régime des travailleurs occasionnels-demandeurs d'emplois (TO-DE)** avec pour effet un reste à payer de 152 millions d'euros auprès de la Caisse centrale de Mutualité sociale Agricole, relevé comme tel par le compte général de l'État.

2. Les difficultés rencontrées dans le passage à la nouvelle PAC (Rapporteur spécial : M. Alain Houpert)

L'année 2015 a été la première année d'application de la nouvelle PAC. Celle-ci s'est accompagnée de difficultés si considérables que les aides en provenance du budget européen n'ont pas été versées par celui-ci au motif que la France ne présentait pas les garanties exigées par les règlements européens.

L'État a dû prendre le relais de l'Europe et procéder à des avances afin que les exploitants perçoivent les ressources indispensables à leur

activité. D'un point de vue budgétaire ces avances sont jusqu'à présent de peu de poids. Seuls les intérêts pèsent sur le budget.

Néanmoins, il existe un risque du fait du calendrier des règlements définitifs des aides. Celui-ci a été repoussé à la date du 15 octobre, au-delà de laquelle les avances réalisées par l'État ne pourront plus être couvertes par le budget européen. Le temps presse donc pour que la France apporte la démonstration qu'elle respecte la conditionnalité européenne.

Cette situation d'urgence démontre que la mise à niveau du registre parcellaire, qui est tout l'objet du plan FEAGA aurait gagné à être entreprise plus précocement.

Au demeurant, en dépit des avances versées en 2015, qui devraient être complétées lors de l'exercice 2016, la situation des exploitants n'est guère acceptable. Ils sont toujours dans l'ignorance des créances qu'ils pourront faire valoir dans le cadre de la nouvelle PAC. On imagine sans peine les difficultés que crée cette incertitude. Par ailleurs, pour certains d'entre eux, les règles appliquées en matière d'aides d'État préviennent l'attribution d'une compensation satisfaisante. De son côté, l'État est confronté au risque de versements excessifs à la régularisation incertaine, risque dont il se prémunit par l'application d'une progressivité dans la séquence de ses transferts aux entreprises.

3. Une gestion infra-annuelle des crédits critiquable sur certains points et dont les difficultés ont été le fruit d'une programmation budgétaire initiale manquant de sincérité (Rapporteur spécial : M. Alain Houpert)

Comme pour les autres missions, une mise en réserve des crédits (le « gel ») est intervenue. On sait que cette formule, autrefois de recours exceptionnel, est devenue une pratique courante de la gestion budgétaire.

Les analystes financiers pourraient à juste titre s'interroger sur ses effets sur la discipline budgétaire puisqu'en bonne logique elle crée une incitation à gonfler la programmation budgétaire afin de se prémunir, préventivement, contre les effets ultimes des mises en réserve que sont les annulations de crédits.

En toute hypothèse, une fois admise cette technique budgétaire, force est de reconnaître que sa mise en pratique aboutit à des situations de gestion difficiles à comprendre, comme l'illustre l'exécution de la mission sous revue en 2015.

Dans ce cadre, la mise en réserve de crédits correspondant à des dépenses automatiques, « de guichet » (nombreuses dans le périmètre de la mission et, en particulier, du programme 154), peut sans doute se comprendre par l'irréalisme des taux d'indisponibilité des crédits qui résulteraient de l'application du « gel » aux autres crédits de la mission en

MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

cas d'exemption des ouvertures correspondant aux dépenses de guichet. Elle reste hautement critiquable dans toute la mesure où elle n'est pas inspirée par des données d'exécution robustes. Autant une mise en réserve correspondant à la marge d'incertitude sur la consommation effective de leurs droits par les bénéficiaires pourrait être acceptable, autant, pour le surplus, elle revient à conduire une gestion budgétaire purement formelle. Concrètement, compte tenu de l'inéluctabilité de la consommation des crédits en cause, elle aboutit à exonérer *de facto* les crédits de la mission des contraintes communes.

Au-delà de ces observations, force est de mettre en évidence, outre la dimension considérable des mouvements réglementaires de crédits, l'ampleur des redéploiements pratiqués au sein de chaque programme entre leurs actions ou au sein de chacune d'elles.

Or, s'agissant d'un budget principalement dédié à des transferts au bénéfice de catégories de producteurs identifiés à partir des singularités de leurs situations ainsi qu'à l'atténuation de contraintes considérées comme excessives, de tels ajustements posent de graves problèmes.

La continuité des actions publiques s'en trouve compromise tandis que les anticipations des producteurs ou des consommateurs peuvent en être remises en cause, voire ébranlées.

Enfin, on imagine sans peine les difficultés de gestion rencontrées par les services mais aussi par les bénéficiaires de l'action publique.

4. Le recul des soutiens du programme 149 dédié à la forêt (Rapporteur spécial : M. Yannick Botrel)

Le programme 149 est dédié à la politique forestière¹. Doté de 292,2 millions d'euros de crédits de paiement en 2015, il n'en aura finalement consommé que 252,6 millions, soit une sous-exécution de 40 millions d'euros (- 3,7 %), qui contraste avec la très forte surconsommation des crédits de la mission.

Ces économies de dépenses ont donné lieu à des annulations de crédits quasiment à due proportion (39,1 millions d'euros).

De 2014 à 2015, les dépenses en faveur de la forêt portées par la mission reculent de 45,3 millions d'euros en lien avec une réduction des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs et du ralentissement de certains programmes, dont celui de restauration postérieur à la tempête Klaus.

Par ailleurs, la programmation interne au programme a fait l'objet de multiples ajustements en cours de gestion. Compte tenu de l'emprise de

¹ D'autres interventions publiques sont gérées soit par les collectivités territoriales, soit par le ministère de l'écologie et du développement durable, notamment dans le cadre du « Fonds chaleur ».

la subvention pour charges de service public de l'Office national des forêts sur les crédits ouverts – cette subvention a absorbé 76,6 % des crédits consommés en 2015 -, ces modulations ont pour effet de modifier parfois très significativement la programmation des actions.

Cette situation réduit *in fine* la visibilité des bénéficiaires d'un programme qui consiste essentiellement (hors charges de personnel de l'ONF) en des transferts aux collectivités territoriales et aux entreprises de la filière.

Elle présente par ailleurs une forme de paradoxe puisque le programme 149 se singularise par de très importants restes à payer sur des engagements antérieurs. Fin 2015, ces restes à payer s'élèvent à 202 millions d'euros, soit cinq fois le disponible des crédits de paiement une fois versée la subvention à l'ONF.

Il faut en particulier s'interroger sur le bouclage des mesures de gestion des suites de la tempête Klaus mais aussi la sous-exécution des crédits prévus pour procéder aux investissements forestiers, nécessaires à l'amélioration de l'état des parcelles des propriétaires privés, qui est un préalable à l'optimisation souhaitée de leur gestion.

Par ailleurs, la situation financière du Centre national de la propriété forestière qui a connu un résultat déficitaire de 13,8 millions d'euros en lien avec l'absence de toute subvention de la part de l'État, doit solliciter la vigilance.

Pour l'ONF, la situation semble¹ plus contrastée. D'un côté, le résultat de l'exercice ressort comme bénéficiaire (7,7 millions d'euros), de l'autre ce bénéfice extériorise une réduction par rapport à l'exercice précédent - 10,8 millions d'euros) dans un contexte où des événements de gestion facilitants sont intervenus. D'un point de vue opérationnel, la faible inflation a limité la dynamique des coûts de personnel tandis que la mobilisation de créances de CICE et des versements anticipés au titre de la formation professionnelle ont contribué au bouclage des besoins de financement.

Plus globalement, vos rapporteurs renvoient aux recommandations qu'ils ont présentées dans leur rapport d'information « Faire de la filière forêt-bois un atout pour la France »² du 1^{er} avril 2015 dont l'exécution du budget ici envisagée ne vient pas atténuer l'urgence.

Il faut ajouter qu'un effort de coordination et de priorisation des objectifs des différents ministères en charge de la forêt devra intervenir pour concilier les objectifs économiques et écologiques qu'ils poursuivent tandis que la stratégie de mobilisation de la ressource en bois devra s'efforcer de

¹

² Rapport d'information n° 382 (2014-2015). 1^{er} avril 2015 MM Alain Houpert et Yannick Botrel. Sénat. Commission des finances.

MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

mieux prévenir les occurrences de péremption des investissements réalisés par les collectivités territoriales survenues du fait d'évolutions trop peu anticipées de la structure de l'offre.

5. Le lancinant dossier des vétérinaires (Rapporteur spécial : M. Yannick Botrel)

Le programme 206 consacré à la politique de sécurité sanitaire des aliments a dû porter une dépense supplémentaire de 8,4 millions d'euros en cours de gestion. Cette charge s'ajoute aux 10,5 millions d'euros de crédits de titre 2 consommés en 2014.

Le décret d'avance examiné par la commission des finances au mois de mai 2016 a, à nouveau ouvert des crédits à ce titre, en cours de gestion, pour un montant de 5,93 millions d'euros.

Il est sans doute délicat de programmer les indemnisations qui seront effectivement versées au cours de l'année. Néanmoins, l'absence de tout crédit ouvert pour couvrir les engagements financiers résultant de ce contentieux liquidables en cours d'année ne semble pas absolument fatale. Elle donne un mauvais signal dans le cadre d'un litige dont l'État connaît l'issue de principe depuis la fin 2011 et qu'il devrait s'appliquer à liquider au plus vite.

C'est en effet par deux décisions en date du 14 novembre 2011 (CE, 14/11/2011 n° 334197 et n° 341325) que le Conseil d'État a jugé que les vétérinaires ayant exercé un mandat sanitaire avant 1990 et reçu à ce titre des salaires pouvaient recevoir une indemnisation, d'une part, de 100 % des pensions dont ils n'avaient pas bénéficié depuis leur départ en retraite et, d'autre part, du montant des cotisations salariales et patronales à verser aux régimes de retraite salariée et complémentaire pour bénéficier à l'avenir de la pension correspondant à l'activité exercée.

La procédure mise en place par le ministère de l'agriculture processus retenu prévoit :

- un contrôle de recevabilité du dossier en service déconcentré ;
- un accord des parties sur le montant des rémunérations perçues au titre du mandat sanitaire ;
- une évaluation des caisses de retraite, régime général et complémentaire, des minorations de pension à indemniser et des arriérés de cotisation sur la base de l'assiette arrêtée par les parties ;
- un protocole de règlement définitif sur la base des informations transmises par les Caisses d'Assurance Retraite et de la Santé au Travail et de l'IRCANTEC incluant indemnisation pour minoration de pensions échues et engagement de régularisation des cotisations auprès des caisses de retraites.

Les premiers dossiers ont été reçus fin du premier semestre 2012 et les premiers protocoles conclus ont fait l'objet de règlements financiers en 2014. Les bénéficiaires de la régularisation se sont plaints de délais et de difficultés de liquidation de leurs droits. En conséquence, le 11 avril 2016, le Défenseur des droits a recommandé, conformément à l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011, aux services de l'État de prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'ensemble des dossiers des vétérinaires sanitaires et des veuves des vétérinaires sanitaires décédés avant l'aboutissement de la procédure entreprise soit régularisé avant le 1^{er} janvier 2018.

L'intervention du Défenseur des droits donne du crédit aux critiques adressées par de nombreuses parties prenantes à la lenteur de l'administration et que vos rapporteurs spéciaux partagent d'autant plus qu'une fois les dossiers individuels traités un délai supplémentaire de 90 jours s'écoule entre la signature d'un protocole et le versement de l'indemnisation.

Vos rapporteurs constatent que, selon le ministère, l'administration a reçu, au 10 mai 2016, 1 783 demandes dont :

- 507 dossiers prescrits ;
- 1 276 dossiers non prescrits.

Sur les dossiers non prescrits :

- 1 004 propositions d'assiette ont été envoyées aux vétérinaires dont 898 ont été acceptées ;
- 265 dossiers ont fait l'objet d'un protocole déjà soldé ;
- 210 dossiers pourraient faire l'objet d'un protocole en 2016.

Ils relèvent que les erreurs de l'administration ont été effacées par la prescription pour près de 30 % des demandes formulées par les ayants droit, situation qu'ils déplorent.

Ils remarquent également que le taux de traitement complet des dossiers présentés atteint tout juste 20 %. Autrement dit, 80 % *a minima* des effets financiers de ce contentieux restent à financer.

Selon le ministère, il est difficile d'estimer les montants globaux en jeu compte tenu de la complexité des dossiers et de la multiplicité des paramètres. Par ailleurs, les dossiers sont remontés au fil de l'eau en fonction de leur instruction puis de leur liquidation par les services de la sécurité sociale et de l'État. La détermination du montant exact à provisionner est délicate. La prescription courant à compter de la cinquième année après le départ en retraite des vétérinaires concernés, des demandes continuent à parvenir au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. Le nombre des dossiers à traiter excédera donc le stock mentionné ci-dessus.

MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

D'ores et déjà, il est notable que l'ouverture de crédits décidée en mai 2016 pour 210 dossiers obligera à ouvrir des crédits de titre 2 supplémentaires à hauteur de 14 millions d'euros qui seront financées par redéploiement. Ainsi, au total, le coût futur des régularisations à intervenir pourrait dépasser 60 millions d'euros.

Dans la mesure où il serait financé par redéploiement, comme indiqué par le ministère, on mesure la ponction opérée sur un programme essentiel à la santé de nos concitoyens, dont on rappelle qu'il n'est doté que de 500 millions d'euros.

6. Un suivi de la performance perfectible

Compte tenu de difficultés structurelles liées à l'apurement des aides européennes, il est étonnant que le taux de conformité communautaire ne soit pas l'un des indicateurs de performance de la gestion du ministère.

En outre, certains indicateurs présentent une allure quelque peu arbitraire, voire des ambivalences trop fortes pour servir utilement de repère.

À cet égard, une analyse approfondie des indicateurs utilisés et de leur corrélation avec les objectifs poursuivis mériterait d'être conduite.

L'affichage d'une importante réduction du « coût moyen d'une inspection » à finalité sanitaire dans le cadre du programme 206 témoigne de ce type d'incertitudes. Une baisse de 3 % est programmée à l'horizon 2017 quand ce coût a augmenté de 7,8 % entre 2013 et 2015. Il s'agit d'une inversion de tendance de grande ampleur que rien dans l'information budgétaire disponible ne vient justifier. Ce défaut d'explication peut nourrir des inquiétudes sur les moyens d'atteindre l'objectif conférant finalement une certaine ambivalence à ce qui *a priori* devait témoigner d'une ambition de gestion.

MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 51 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX..... | 53 |
| 1. <i>Une volonté du Parlement d'augmenter la part des dons qui est restée lettre morte.....</i> | <i>53</i> |
| 2. <i>Une surbudgétisation récurrente du FED qui donne des marges de manœuvre en gestion</i> | <i>54</i> |
| 3. <i>Une mission à forte inertie du fait de l'importance des restes à payer</i> | <i>54</i> |

La mission « Aide publique au développement » regroupe les crédits des deux principaux programmes concourant à la politique française d'aide publique au développement :

- le programme 110 « Aide économique et financière au développement », mis en œuvre par le ministère de l'économie et des finances ;

- le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères et du développement international.

Ces crédits ne représentent cependant **qu'un quart environ de l'aide publique au développement française**, au sens du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 prévoyait une diminution importante des crédits de la mission, de l'ordre de 200 millions d'euros. Comme le montre le tableau ci-dessous, **l'exécution 2015 est allée encore plus loin que l'objectif initial, la mission ayant été sous-exécutée de 136 millions d'euros par rapport à la programmation triennale.**

Programmation pluriannuelle de la mission

(en millions d'euros)

| | 2014 | 2015 |
|---------------------------|--------------|--------------|
| Budget triennal 2013-2016 | 3 068 | 3 068 |
| Budget triennal 2015-2017 | 2 874 | 2 791 |
| Loi de finances initiale | 2 899 | 2 798 |
| Exécution | 2 753 | 2 655 |
| Écart exécution / LPFP | - 121 | - 136 |

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Source : ministère du budget

Les mouvements de crédits intervenus au cours de la gestion 2015, retracés dans le tableau ci-dessous, ont été beaucoup moins importants que les années précédentes. On note néanmoins une annulation de crédits de 100 millions d'euros environ en novembre 2015 du fait d'économies sur le Fonds européen de développement (cf *infra*).

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015*(en millions d'euros)*

| Programme | LFI 2015 | Reports entrants | Décrets d'avance | Virement ou transfert | LFR de fin de gestion | Fonds de concours et attributions de produits | Crédits disponibles | Exécution 2015 | Écart consommé/prévu |
|----------------------|----------------|------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|---|---------------------|----------------|----------------------|
| Programme 110 | 1 026,6 | 56,2 | - 10,3 | - | - | - | 1 072,5 | 989,0 | -38 |
| Programme 209 | 1 771,8 | 1,9 | -100,1 | - 9,7 | 30,6 | 5,0 | 1 704,4 | 1 666,2 | -106 |
| Total mission | 2 798,4 | 58,1 | -110,4 | - 9,7 | 30,6 | 5,0 | 2 776,9 | 2 655,2 | -143 |

Note de lecture : Les ajustements intervenus en 2016 regroupent les annulations prévues par le présent projet de loi de règlement et d'approbation des comptes et par le décret n° 2016-195 du 26 février 2016 portant annulation de crédits.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

Le taux d'exécution de la mission en AE, en 2015, est élevé : 99 % environ hors titre 2. Ce chiffre tranche avec celui des années précédentes, qui oscillait autour de 90 %.

S'agissant du **programme 110**, le taux d'exécution des CP est correct (96 %) tandis que l'on observe une **sur-exécution en AE** (115 %). Celle-ci s'explique principalement par un report entrant de crédits relatif aux bonifications d'intérêts du prêt accordé par la France au fonds vert pour le climat (115 millions d'euros).

Concernant le **programme 209**, le **taux d'exécution en AE est beaucoup plus bas** (92 % hors titre 2) et s'explique par une dépense moins importante que prévu (- 40 millions d'euros environ) sur les contrats de désendettement et de développement (C2D) et un appel de fonds moins important que prévu (- 100 millions d'euros environ) du Fonds européen de développement (FED).

Exécution des crédits de la mission par programme en 2015*(en millions d'euros et en %)*

| Programme | | Crédits exécutés 2014 | | Crédits votés LFI 2015 | | Crédits exécutés 2015 | | Exécution 2015 / exéc. 2014 (en %) | | Exécution 2015 / LFI 2015 (en %) | |
|----------------------|----|-----------------------|---------|------------------------|---------|-----------------------|---------|------------------------------------|-------|----------------------------------|--------|
| | | T2 | HT2 | T2 | HT2 | T2 | HT2 | T2 | HT2 | T2 | HT2 |
| Programme 110 | AE | - | 2 002,0 | - | 687,0 | - | 789,5 | 0,0% | 39,4% | 0,0% | 114,9% |
| | CP | - | 1 033,5 | - | 1 026,6 | - | 989,0 | 0,0% | 95,7% | 0,0% | 96,3% |
| Programme 209 | AE | 197,9 | 1 520,8 | 201,8 | 1 591,7 | 200,8 | 1 462,2 | 101,5% | 96,1% | 99,5% | 91,9% |
| | CP | 197,9 | 1 521,4 | 201,8 | 1 570,0 | 200,8 | 1 465,4 | 101,5% | 96,3% | 99,5% | 93,3% |
| Total mission | AE | 197,9 | 3 522,8 | 201,8 | 2 278,7 | 200,8 | 2 251,6 | 101,5% | 63,9% | 99,5% | 98,8% |
| | CP | 197,9 | 2 554,9 | 201,8 | 2 596,6 | 200,8 | 2 454,4 | 101,5% | 96,1% | 99,5% | 94,5% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Une volonté du Parlement d'augmenter la part des dons qui est restée lettre morte

Les débats de l'automne 2014 sur le budget de la mission « Aide publique au développement » pour 2015 avaient été marqués, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, par **la volonté des parlementaires d'augmenter la part des dons**, par rapport à celle des prêts, dans l'aide française.

Ainsi, en première délibération, à l'initiative de nos collègues députés Jean-Marie Tetart (UMP) et Jean-Pierre Dufau (SRC), l'Assemblée nationale avait adopté, avec l'avis défavorable du Gouvernement, deux amendements identiques **transférant 35 millions d'euros de l'action 02 « Aide économique et financière bilatérale » du programme 110 (bonifications des prêts de l'AFD aux États étrangers) vers l'action 02 « Coopération bilatérale » du programme 209**. L'amendement de Jean-Pierre Dufau visait précisément à accorder ces fonds au Fonds de solidarité prioritaire (FSP). **Le Sénat avait confirmé ce transfert de crédits**, souhaitant également que la part des dons augmente.

Force est de constater que la volonté du Parlement est restée lettre morte.

Ainsi, les crédits de la sous-action « Dons projets », qui réunit notamment les subventions accordées par l'AFD et les dons du FSP, s'élevaient à 347 millions d'euros en AE, sur lesquels seuls 316 millions d'euros ont été consommés (91 %). S'agissant plus précisément du FSP, les crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2015 s'élevaient à 50 millions d'euros, auxquels l'amendement de nos collègues députés souhaitait ajouter 35 millions d'euros¹ ; les crédits consommés se sont finalement élevés à 37 millions d'euros.

Plus globalement, les crédits de cette action, qui réunit exclusivement des dons, sont sous-exécutés à hauteur de 108 millions d'euros (83 %) en AE. À la sous-exécution des « dons projets » s'ajoute notamment une sous-consommation de près de 40 millions d'euros des C2D.

À l'inverse, s'agissant des bonifications de prêts de l'AFD dans les États étrangers, 242 millions d'euros en AE étaient demandés dans le projet de loi de finances pour 2015 et 250 millions d'euros ont été consommés.

¹ Si les amendements de crédits doivent indiquer l'action dont les crédits sont majorés ou minorés, ils ne peuvent viser une sous-action et l'autorisation parlementaire se situe uniquement au niveau du programme, le responsable de programme pouvant, en cours d'exécution, transférer des crédits d'une action à l'autre (hors dépenses de personnel).

2. Une surbudgétisation récurrente du FED qui donne des marges de manœuvre en gestion

Vos rapporteurs spéciaux constatent à nouveau que **la prévision de la contribution de la France au Fonds européen de développement (FED) en loi de finances initiale était sur-calibrée**, comme le montre le tableau ci-dessous.

Taux d'exécution de l'action 7 « Coopération communautaire » du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Autorisations d'engagement | 73,0 % | 92,6 % | 94,1 % | 85,0 % |
| Crédits de paiement | 73,0 % | 92,6 % | 94,1 % | 85,0 % |

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Certes, les projections sont réalisées par la Commission européenne, mais il est impératif d'améliorer leur qualité. **Le FED ne peut constituer une souplesse - d'une centaine de millions d'euros chaque année - destinée à faire face aux aléas pouvant survenir en gestion.**

3. Une mission à forte inertie du fait de l'importance des restes à payer

Les crédits de cette mission portent souvent sur des engagements pluriannuels, qui se caractérisent par leur longue temporalité, ce qui implique **des restes à payer importants**.

Ainsi, sur le programme 110, les restes à payer, c'est-à-dire le solde des engagements non couverts par des crédits de paiement, s'élèvent à **5,7 milliards d'euros** au 31 décembre 2015. À la même date, ils représentent environ **1 milliard d'euros** sur le programme 209.

Il en résulte pour la mission **une forte inertie**, qui complique son pilotage et réduit les marges de manœuvre. Vos rapporteurs spéciaux notent cependant que les restes à charge ont légèrement diminué cette année (de 200 millions d'euros environ).

Évolution des restes à payer*(en millions d'euros)*

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Évolution 2012/2015 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------------|
| 110 - Aide économique et financière au développement | 5 647,8 | 4 937,2 | 5 905,7 | 5 706,1 | + 1,0 % |
| 209 - Solidarité à l'égard des pays en développement | 1 003,3 | 985,1 | 984,5 | 981,3 | - 2,2 % |

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »

M. MARC LAMÉNIE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 57 |
| 1. Une programmation budgétaire initiale qui n'a été « nominale » qu'en apparence | 57 |
| 2. Une exécution qui dégage des économies passives substantielles | 58 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 60 |
| 1. Des mouvements de crédits complexes peu explicités | 60 |
| 2. Des indicateurs de performance médiocrement significatifs | 61 |
| 3. Les limites de l'information budgétaire sur l'exécution 2015 sont particulièrement illustrées par l'action « journée défense et citoyenneté » du programme 167 | 62 |
| 4. La dépense fiscale, qui représente une part croissante des moyens publics consacrés à la mission, est lourdement sous-évaluée | 62 |
| 5. L'exécution du programme 158 illustre le maintien de prolongements possibles au second conflit mondial qui appellent une vigilance renforcée | 65 |
| 6. La gestion de certaines prestations appelle des améliorations | 65 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

1. Une programmation budgétaire initiale qui n'a été « nominale » qu'en apparence

Exécution des crédits de la mission* par programme en 2015

(en millions d'euros)

| Programme | | Crédits exécutés en 2014 | Crédits votés en LFI 2015 | Crédits ouverts en 2015 | Crédits exécutés en 2015 | Exécution 2015/ Exécution 2014 | Exécution 2015/ LFI 2015 |
|-----------|----|--------------------------|---------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| | | | | | | (en %) | (en %) |
| 167 | AE | 38,1 | 53,2 | 43,8 | 40,3 | 105,8% | 75,8% |
| | CP | 42,4 | 42,5 | 43,8 | 41,5 | 97,9% | 97,6% |
| 169 | AE | 2 716,2 | 2 598,2 | 2 534,3 | 2 523,3 | 92,9% | 97,1% |
| | CP | 2 703,3 | 2 598,2 | 2 534,3 | 2 523,3 | 93,3% | 97,1% |
| 158 | AE | 96,3 | 100,3 | 155,5 | 154,9 | 160,9% | 154,4% |
| | CP | 96,5 | 100,6 | 155,1 | 154,9 | 160,5% | 154,0% |
| Total | AE | 2 850,6 | 2 751,7 | 2 733,6 | 2 718,5 | 95,4% | 98,8% |
| | CP | 2 842,2 | 2 741,3 | 2 733,2 | 2 719,7 | 95,7% | 99,2% |

*Y compris fonds de concours et attribution de produits

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les crédits ouverts en loi de finances initiale au titre de la mission (hors fonds de concours et attributions de produits) se sont élevés en 2015 à 2,741 milliards d'euros.

Ces **moyens qui respectaient la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques**¹ à l'horizon 2019 ont été presque tous consommés. Le taux de consommation a atteint 99,2 % en 2015.

Cette exécution budgétaire performante s'est toutefois accompagnée de quelques « accidents de parcours ».

Ils ont essentiellement concerné les programmes 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » et 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale ».

Le premier a dû rendre 63,9 millions d'euros de crédits, principalement à l'occasion des annulations gageant le décret d'avance du 27 novembre 2015. Cette annulation est d'une ampleur non négligeable puisqu'elle représente 2,4 % des crédits ouverts en loi de finances initiale au titre de la mission.

¹ Il reste qu'un changement de périmètre a exclu du champ de la mission 10 millions d'euros de crédits correspondant au comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (le CIVEN) pour un montant de 10 millions d'euros qui, ajoutés aux crédits ouverts par la loi de finances initiale, auraient conduit à un léger dépassement du plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques.

Le second, à l'inverse, a dû être doté de 54,5 millions d'euros par le décret d'avance du 23 octobre 2015. Cette ouverture de crédits enregistre les effets budgétaires de l'accord conclu entre la République française et les États-Unis signé le 8 décembre 2014 et approuvé par le Parlement le 9 juillet 2015. Il s'agit de l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah déportées depuis la France et qui n'avaient pas pu bénéficier d'une réparation en raison de leur nationalité. L'accord prévoit la constitution d'un fonds de 60 millions de dollars dont la gestion est confiée au Département d'État des États-Unis.

2. Une exécution qui dégage des économies passives substantielles

Si la quasi-totalité des crédits ouverts a dû être consommée il n'en reste pas moins que la mission a enregistré une baisse de ses dépenses par rapport à l'exercice précédent.

Celles-ci sont en **repli de 152,5 millions d'euros**, soit une baisse de l'ordre de 5 %. Hors effet de l'accord susmentionné, la baisse des dépenses aurait même dépassé 7 %.

Elle se concentre principalement sur les crédits prévus au **programme 169**. Ses dépenses accusent un **repli de 210 millions d'euros** par rapport à 2014.

Il s'agit d'économies de constatation qui reflètent l'évolution de la population des bénéficiaires de dépenses qui sont, par nature, « de guichet ».

Elles ne résultent pas de décisions discrétionnaires, à l'inverse d'une mesure intervenue en 2015 mais dont les incidences en termes d'alourdissement des charges budgétaires se déploieront au cours des années à venir.

Il s'agit de l'extension du bénéfice de la carte OPEX pour la retraite du combattant aux militaires ayant servi au moins 120 jours sur un théâtre d'opérations extérieures indépendamment d'une implication dans une action de feu ou de combat. Le nombre des personnes potentiellement concernées par cette mesure est considérable. Il atteint 150 000. Seules 1 970 cartes OPEX ont été délivrées en 2015 pour un coût très modeste mais qui s'accroîtra inévitablement. Dès 2016, il devrait passer à 6,3 millions d'euros.

Pour le reste, les économies constatées proviennent principalement de la diminution régulière des bénéficiaires des dispositifs financés par le programme 169 et, en 2015, d'une évolution propice des conditions d'indexation des prestations.

S'agissant de ce dernier point, on rappelle que l'inflation a été très inférieure aux prévisions de sorte que le contexte général de revalorisation des prestations a permis de contenir les dépenses.¹

Pour les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMI VG) les économies réalisées atteignent 131,3 millions d'euros.

Elles représentent environ la moitié du budget de la mission. La décreue du nombre des pensionnés est forte et continue. Par rapport à 2008, le nombre des pensionnés (au 31 décembre de l'année) a chuté de 108 902 personnes. En 2015, la population bénéficiaire de ces pensions n'atteint plus que 69 % de la cohorte à fin 2008. Quant aux crédits consommés en 2015, ils ne représentent plus que 65 % des crédits consommés en 2008. En sept ans, l'économie sur les dépenses de l'État a atteint 671 millions d'euros sur ce poste.

Sur longue période les dépenses baissent moins vite que la population bénéficiaire ne s'étrécit. L'année 2015 marque une rupture sur ce point. Les effectifs des pensionnés ont diminué de 5,2 % mais les dépenses de 6,1 %. La pension moyenne diminue significativement, de 1,6 % en nominal. Le niveau des pensions servies varie à raison du taux de handicap constaté. Il semble qu'une déformation de la composition de la population bénéficiaire se produise dans le sens d'une réduction du taux de handicap moyen. Elle constitue un facteur de baisse des dépenses.

Des évolutions affectent également l'évolution des dépenses réalisées au titre de **la retraite du combattant**, deuxième poste de dépenses de la mission. La population des bénéficiaires a régressé de 325 014 personnes depuis 2008. En 2015, elle ne représente plus que 77,5 % de la cohorte de 2008. Toutefois, à l'inverse des dépenses de PMI VG, quant à eux, les crédits consommés sont supérieurs à ceux dépensés en 2008, de 14,6 millions d'euros. La pension individuelle a connu d'importantes revalorisations au cours de la période. En 2012, son montant a même augmenté de 8,4 %. Après un sommet atteint en 2013 (700 euros), une baisse de la valeur de la pension moyenne s'est produite (- 23 euros en deux ans). Combinée avec la réduction du nombre des bénéficiaires elle produit **une économie, inusuelle, de 56,7 millions d'euros en 2015** (après 38 millions d'euros en 2014).

Au total, ces deux postes budgétaires (188 millions d'euros) contribuent à 89,5 % des économies de dépenses du programme.

De leur côté, les autres programmes ont connu, l'un (le programme 167), une très légère réduction de ses dépenses (- 0,8 million d'euros), l'autre (le programme 158), une forte augmentation (+ 58,3 millions d'euros).

¹ Même si les conditions d'indexation des pensions militaires d'invalidité, fondées sur le « rapport constant » diffèrent de celle en vigueur pour les pensions civiles, l'environnement de faible inflation est favorable à la contention des dépenses de la mission.

Cette dernière évolution étant la résultante d'un événement exceptionnel, la tendance des dépenses de la mission demeure significativement baissière, des économies de l'ordre de 200 millions d'euros par an ne semblant pas hors d'atteinte en projection, perspective qui donne son crédit à la programmation pluriannuelle des finances publiques mentionnées plus haut.

La mission dans le compte général de l'État

Les engagements au titre des anciens combattants figurant au compte général de l'État confirment ces tendances. Leur estimation recule de 2014 à 2015 de 2,966 milliards d'euros. Ils sont comptés pour 28 milliards au 31 décembre 2015 après une révision qui s'explique essentiellement par la réduction des effectifs des bénéficiaires. A ces engagements qui portent sur les pensions il faut ajouter ceux relatifs à l'indemnisation des victimes de spoliation et de barbarie (programme 158) estimés à 1,2 milliard d'euros.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Des mouvements de crédits complexes peu explicités

Même si la gestion infra-annuelle des crédits de la mission ne fait pas ressortir de mouvements dénaturant le vote de la loi de finances initiale, et par conséquent l'autorité de la décision parlementaire, votre rapporteur spécial considère que le Parlement ne saurait se contenter d'une information aussi succincte que celle fournie à l'occasion du décret d'avance intervenu en novembre 2015.

L'annulation de plus de 60 millions d'euros de crédits de paiement (quelque 2,3 % des crédits initialement ouverts sur le programme 169) mérite mieux que l'information selon laquelle elle porte sur la réserve de précaution. Étant donné les habitudes prises en matière de gel, qui, de plus en plus, suscitent la perplexité, une telle motivation pourrait revenir à vider l'autorisation parlementaire d'une partie de sa portée sans autre explication que tautologique.

La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes précise les motifs de cette annulation. Il s'agissait d'annuler le solde positif prévisible du programme pour 22 millions d'euros et de réviser à la baisse les versements programmés au CAS « Pensions » pour un montant de 40 millions d'euros en raison d'un excédent constaté sur le compte d'affectation spéciale.

Une partie des difficultés de « lecture budgétaire » des crédits de la mission provient des relations entre celle-ci et le compte d'affectation spécial « Pensions ». La mission alimente le compte afin que celui-ci puisse régler les prestations des bénéficiaires. Mais cette alimentation n'est pas nécessairement calibrée à due proportion des dépenses de pensions. Ainsi, en 2015, ces dépenses ont excédé de 42,1 millions d'euros les apports de la mission aux ressources du CAS. C'est qu'il faut compter avec la gestion du « fonds de roulement » de cette section du CAS « Pensions » qui avait atteint près de 60 millions d'euros à la fin de l'exercice 2014. L'ajustement opéré en 2015 a pour effet de réduire fortement ce niveau, la section concernée du CAS (qui abrite d'autres types de pensions) finissant l'année en déficit (- 40,1 millions d'euros).

2. Des indicateurs de performance médiocrement significatifs

En outre, certains indicateurs de performance sont peu significatifs. Il en va notamment ainsi pour le programme 158. Ne sont suivis qu'une minorité des crédits inscrits - 8 % des CP au titre de l'indemnisation des victimes de spoliation - tandis que les indemnisations des orphelins (près de 90 % des CP) ne sont pas appréciées. Par ailleurs, si les délais sont une variable très importante de cette activité d'indemnisation, d'autres éléments, plus qualitatifs, devraient pouvoir être fournis.

En outre, votre rapporteur ne peut que s'interroger, au vu de l'analyse qu'il a faite de la JDC¹, sur la portée de l'indicateur de satisfaction qui accompagne le programme 167. Il est d'ailleurs remarquable que cet indicateur, très subjectif puisqu'il résulte d'une brève enquête réalisée auprès des jeunes à la fin de cette journée, soit présenté comme l'un des deux indicateurs de performance « les plus représentatifs de la mission ». Or les motivations des réponses qui le nourrissent semblent diverses et certaines, peut-être particulièrement fortes, pourraient n'avoir pas grand rapport avec l'objectif de ce rendez-vous citoyen avec les armées. Au demeurant, les projets récurrents de réaménagement de la JDC apportent à eux seuls une forme de nuance à la satisfaction que pourrait susciter, légitimement, l'indicateur en question.

À ce sujet, il est regrettable que les suites de la détection des « décrocheurs » opérée lors de cette journée ne soit pas l'objet d'un indicateur de performance, même si, il faut le concéder, ces suites relèvent d'autres autorités que celles qui gèrent cette journée.

¹ « La journée défense et citoyenneté, un rendez-vous entre la jeunesse et son armée à conserver et à améliorer ». Rapport d'information n° 475 (2015-2016) du 16 mars 2016. M. Marc Laménie. Sénat. Commission des finances.

C'est d'ailleurs, une faiblesse récurrente des indicateurs de performance budgétaires que d'éprouver des difficultés structurelles à restituer l'efficacité des actions publiques dès lors qu'elles engagent une pluralité d'acteurs agissant pour les uns hors du cadre des missions budgétaires qui, parfois, fragmentent la restitution de politiques publiques plus larges qu'elles.

3. Les limites de l'information budgétaire sur l'exécution 2015 sont particulièrement illustrées par l'action « journée défense et citoyenneté » du programme 167

L'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Anciens combattants » pour 2015 confirme, en plus de l'insuffisance de l'information quant aux résultats atteints par cette journée, le réductionnisme qu'inflige à l'analyse la fragmentation des coûts résultant de la dispersion des crédits nécessaires entre plusieurs missions budgétaires.

Les 18,8 millions d'euros de crédits consommés au titre de la JDC dans le cadre de la mission « Anciens combattants » ne constituent qu'une partie des dépenses que cette journée nécessite. Ils se limitent à des dépenses de fonctionnement quand les crédits nécessaires pour rémunérer les personnels qui contribuent à cette action sont portés par la mission « Défense ».

Au total, le coût de cette journée dépasse, selon la Cour des comptes, les 111,5 millions d'euros à quoi ils sont estimés par la direction du service national.

Votre rapporteur renvoie à son rapport pour la consultation de ses principales recommandations. Mais il souhaite souligner ici les perspectives d'alourdissement des coûts de cette journée pour l'avenir. Les cohortes démographiques devraient s'élargir sous l'effet du dynamisme de la population tandis qu'il est particulièrement souhaitable que les jeunes qui manquent encore ce rendez-vous (autour de 5 % d'une classe d'âge) soient réintégrés dans un mécanisme qui verrait jusqu'à près de 13 % des jeunes parisiens lui échapper.

Bien entendu, tout projet d'extension de la JDC, de ceux qui ont pu être évoqués par l'exécutif, devrait mobiliser des financements à hauteur.

4. La dépense fiscale, qui représente une part croissante des moyens publics consacrés à la mission, est lourdement sous-évaluée

En 2009, le montant global des dispositifs d'exonération ou de

déduction fiscale¹ représentait l'équivalent de 12,8 % des crédits de paiement exécutés avec un montant de 445 millions d'euros, à mettre en regard de crédits de paiements de 3 467,2 millions d'euros.

En 2015, sous l'effet cumulé de la baisse des crédits budgétaires et de la hausse de la dépense fiscale, celle-ci représenterait l'équivalent de **28 % des crédits de paiement consommés**. En bref, l'effort public en faveur des anciens combattants excède de près de 30 % les crédits budgétaires.

La **dynamique des dépenses fiscales est soutenue** avec une progression de 5,1 % entre 2014 et 2015 dans un contexte où, de son côté, la charge budgétaire de la mission décroît (- 5,4 %).

Ainsi, **un effet de ciseaux conduit à distinguer nettement les trajectoires des crédits votés et des allègements fiscaux et sociaux**.

Encore faut-il observer que ces caractéristiques sont mal rendues par les informations budgétaires. L'évaluation des dépenses fiscales n'est pas aussi précise ni complète qu'il serait souhaitable. Certaines des dépenses ne sont pas évaluées. Surtout, d'autres ne font l'objet d'aucun recensement. La Cour des comptes a ainsi pu recenser neuf dispositifs d'exonération fiscale ne figurant pas dans les documents budgétaires auxquels il faut ajouter deux exonérations de cotisations sociales.

Recensement par la Cour des comptes des dépenses fiscales et sociales non mentionnées par les documents budgétaires

L'impôt sur le revenu (IR)

Le Programme annuel de performances (PAP) ne fait pas figurer :

- la part des dépenses fiscales découlant des dispositifs prévus par le programme 158 qui correspondrait à 3,5 % de la dépense n° 120126 ; le ministère de la défense, la direction du budget et le Secrétariat général du Gouvernement ont indiqué qu'ils étaient disposés à répartir la dépense fiscale qui figure aujourd'hui au titre du programme 169 entre les deux programmes 158 et 169 et à rattacher les montants correspondants dans le PAP. Des travaux seront entrepris à ce sujet ;

- l'exonération d'impôt sur le revenu des PMI reversées aux ayants droit des militaires et anciens combattants décédés, en vertu des dispositions du CPMIVG ;

- pour le programme 158, les indemnités versées aux ayants droit des victimes de spoliation qui sont exonérées d'IR.

¹ Il s'agit principalement des trois dispositifs suivants :

- demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veufs/veuves) de plus de soixante-quinze ans titulaires de la carte du combattant ;

- l'exonération de l'impôt sur le revenu de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie et à leurs veufs/veuves ;

- la déduction du revenu imposable des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant.

Les droits de mutation

Le PAP ne mentionne pas l'exonération dont bénéficie le capital versé aux victimes de spoliations qui serait soumis au droit d'enregistrement (programme 158).

Les droits de succession

Le PAP ne mentionne pas que :

- la transmission du capital de la rente mutualiste, lorsqu'il a été opté pour le régime réservé viagèrement, se fait hors droit de succession dans la limite de la fiscalité actuelle ;

- pour les ayants droit des victimes de spoliations, les indemnités versées postérieurement au décès du bénéficiaire ne constituent pas un patrimoine taxable.

Les prélèvements sociaux

Certaines aides bénéficient d'exonérations de prélèvements sociaux :

- les PMI, la retraite du combattant, la retraite mutualiste des anciens combattants (dans la mesure où elle bénéficie de la majoration de l'État) et les allocations de reconnaissance servies aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie et leurs veuves sont exonérées de CSG et de CRDS. Cette exonération est d'ailleurs codifiée par l'article L. 136-2-III-3° du code de la sécurité sociale ; sur ce sujet, lors de différents échanges, le coût de l'exonération pour les retraites mutualistes a été estimé, en 2013, à 80 M€ ; quant à la retraite du combattant, l'exonération est estimée à 67 M€ ;

- les sommes perçues par les orphelins des victimes de la barbarie, les orphelins des victimes d'actes d'antisémitisme pendant la Seconde guerre mondiale et par les victimes de spoliations ne sont pas soumis à prélèvements sociaux.

Bien que ces deux exonérations ne relèvent pas de la loi de finances initiale stricto sensu, et ne doivent pas figurer dans le PAP à ce titre, mais du projet de loi de financement de la sécurité sociale, les montants correspondants viennent augmenter le coût global de cette politique. Ils pourraient donc être mentionnés dans les documents budgétaires pour porter à la connaissance de la représentation nationale le coût de cette politique.

L'impôt sur la fortune (ISF)

Le PAP ne fait pas figurer les dispositifs suivant qui sont exonérés d'ISF :

- l'exonération des sommes allouées aux ayants droit des victimes de persécutions antisémites en vertu de l'article 885 K du code général des impôts ;

- la rente mutualiste, sa valeur de capitalisation n'est pas imposable ;

- l'ensemble des aides financières versées aux orphelins et aux victimes de spoliations n'entrent pas dans le champ de l'ISF. Lorsque ces indemnités sont versées aux ayants droit des victimes elles sont également exonérées d'ISF.

Source : note d'analyse budgétaire 2015. Cour des comptes

Deux observations finales s'imposent.

L'importance du rôle des dépenses fiscales et sociales dans la politique en faveur des anciens combattants conduit à une progressivité des transferts publics qui devrait faire l'objet d'une évaluation tant dans son ampleur que du point de vue de sa justification de principe.

Enfin, il convient d'observer que les régimes fiscaux applicables à certaines prestations servies par le programme 158 paraissent manquer de base légale, situation qui appelle une régularisation.

5. L'exécution du programme 158 illustre le maintien de prolongements possibles au second conflit mondial qui appellent une vigilance renforcée

Le programme 158 est consacré à l'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie commis pendant la seconde guerre mondiale.

Doté de 100,6 millions d'euros en crédit de paiement par la loi de finances initiale 2015, son exécution a dû être révisée à la hausse. Finalement, les dépenses du programme se sont élevées à 154,8 millions d'euros, soit 54,2 millions de plus.

On a exposé plus haut les motifs du dépassement des crédits initiaux.

Des prolongements peuvent toujours intervenir dans un domaine où l'inventaire des préjudices subis par les victimes demeure peut-être incomplet comme le montre régulièrement l'actualité.

La découverte chez Cornelius Gurlitt de près de 1 500 œuvres dont la provenance reste à identifier illustre spectaculairement cette interrogation. Les recherches de provenance sont susceptibles de prolongements financiers encore inconnus à ce jour.

De même, les travaux conduits par la mission d'information de la commission de la culture du Sénat en 2013 suggèrent l'ampleur des efforts qui demeurent à accomplir. Ils constituent une forme d'obligation, morale bien sûr, mais également patrimoniale. Son exécution recèle des enjeux de même nature.

6. La gestion de certaines prestations appelle des améliorations

C'est, hélas, devenu une tradition que de déplorer la longueur des délais nécessaires au traitement des pensions militaires d'invalidité.

Cet indicateur a fait l'objet d'une redéfinition dans le cadre du PAP 2015. L'assiette de suivi a été élargie à l'ensemble des dossiers quand, auparavant, seules les demandes initiales de pensions d'invalidité déposées par les militaires de carrière étaient prises en considération. Le délai de traitement de ces demandes se trouvait nettement plus long que pour l'ensemble des dossiers, certains d'entre eux présentant de simples actualisations des situations individuelles plus faciles à traiter.

Le nouvel indicateur a perdu de sa significativité si l'on souhaite mesurer le délai de traitement des nouveaux dossiers, préoccupation légitime dans la mesure où elle permet d'apprécier les barrières à l'entrée dans le champ de la protection sociale pour une population particulièrement exposée. En revanche, le nouvel indicateur colle davantage à la réalité de la performance des services en tant qu'ils sont en charge d'une certaine diversité de problèmes à résoudre.

En 2013, année où l'ancien indicateur était suivi, le délai de traitement des demandes initiales des bénéficiaires ressortait à 500 jours soit 150 jours de plus que l'objectif et 45 jours de plus que la réalisation en 2012. En 2014, ce délai était passé à **645 jours**, soit **295 jours de plus que la prévision** et 145 jours de plus que la réalisation 2013.

Le passage au nouvel indicateur a eu pour effet de baisser la durée apparente de traitement des dossiers par simple effet de composition, et, par-là, de supprimer l'information sur les cas particuliers des primo demandes singuliers par leur sensibilité pour les demandeurs et par la détérioration des performances des services observée dans le passé.

Votre rapporteur avait eu l'occasion de le regretter l'année dernière.

Il reste que le nouvel indicateur demeure sensible au traitement de ces primo demandes et que, pas plus que l'ancien, il ne témoigne d'une capacité à respecter les objectifs fixés aux services.

Ainsi, pour un objectif à 300 jours, ce sont 353 qui ont été nécessaires en moyenne pour traiter chacun des dossiers notifiés.

Encore faut-il garder à l'esprit que cette durée se présente comme une moyenne toujours susceptible d'abriter des situations dispersées.

De tels délais sont tout à fait excessifs s'agissant de demandes formulées par des personnes subissant des conditions très pénibles qui s'étendent à leurs proches. Une analyse approfondie des effets de toutes sortes qu'ils peuvent produire devrait intervenir au plus vite.

L'un des objectifs poursuivis par les gestionnaires du dispositif a été de desserrer la contrainte de rareté des ressources en expertise médicale, indispensables à la bonne administration des dispositifs. Une volonté d'harmonisation des décisions s'est également manifestée.

Sur ces points également, votre rapporteur exercera une vigilante attention.

MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »

M. ALBÉRIC DE MONTGOLFIER, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 68 |
| 1. <i>Le respect de la programmation pluriannuelle</i> | 68 |
| 2. <i>Une mission dérogeant aux mesures de régulation budgétaire, mais participant aux efforts de redressement des finances publiques</i> | 68 |
| 3. <i>Une relative stabilité des crédits sur l'ensemble de la mission</i> | 69 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 71 |
| A. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES » | 71 |
| 1. <i>Des délais de jugements plutôt maîtrisés malgré la progression continue des contentieux de masse</i> | 71 |
| 2. <i>La CNDA, une juridiction sous tension</i> | 71 |
| B. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » | 72 |
| 1. <i>L'impact du renouvellement de 2015 : une « production intellectuelle » en hausse, des dépenses de fonctionnement également</i> | 72 |
| 2. <i>Des avancées notables : une réforme de son régime administratif et financier et de sa caisse des retraites</i> | 72 |
| C. LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES » | 72 |
| 1. <i>Une réorganisation territoriale des juridictions financières, avec un impact budgétaire limité sur 2015</i> | 72 |
| 2. <i>Une mobilisation des ressources humaines existantes pour la mise en place de nouvelles missions</i> | 73 |
| D. LE PROGRAMME 340 « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES » | 73 |
| 1. <i>La totalité des avis rendus dans les délais</i> | 73 |
| 2. <i>Un programme nécessaire ?</i> | 73 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

1. Le respect de la programmation pluriannuelle

La loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a défini le plafond de crédits de paiements (CP) de la présente mission, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », à **0,50 milliard d'euros**.

En 2015, les crédits prévus et exécutés, hors contribution de la mission au CAS « Pensions » (qui s'élèvent à 132,8 millions d'euros) ont **respecté l'enveloppe pluriannuelle**. En effet, les dépenses exécutées représentent 0,49 milliard d'euros.

2. Une mission dérogeant aux mesures de régulation budgétaire, mais participant aux efforts de redressement des finances publiques

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en millions d'euros)

| Prog. | LFI 2015 | Reports entrants | Décrets d'avance | Fonds de concours et attributions de produits | Décret d'annulation* | Crédits ouverts | Crédits consommés | Écart consommé/prévu |
|---|---------------|------------------|------------------|---|----------------------|-----------------|-------------------|----------------------|
| Conseil d'État et autres juridictions administratives (165) | 383,19 | 3,63 | -3,80 | 0,19 | | 383,21 | 372,87 | -10,32 |
| Conseil économique, social et environnemental (126) | 38,30 | | -0,28 | 1,75 | | 39,77 | 39,70 | 1,41 |
| Cour des comptes et autres juridictions financières (164) | 214,08 | 6,64 | -3,54 | 0,91 | 0,00* | 218,12 | 210,14 | -3,94 |
| Haut Conseil des finances publiques (340) | 0,82 | | -0,53 | | | 0,29 | 0,22 | -0,60 |
| Total mission | 636,38 | 10,27 | -8,15 | 2,85 | 0,00* | 641,38 | 622,93 | -13,45 |

*Décret n° 2016-195 du 26 février 2016 portant annulation de crédits. Le montant est 102 euros, arrondi à 0,00.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

L'écart entre les crédits prévus en loi de finances initiale et l'exécution est de 13,45 millions d'euros. Cela représente un taux d'exécution de 97,9 %, soit un résultat comparable à 2014 (98,6 %). Ce taux d'exécution s'explique par la forte rigidité des crédits de la mission. La masse salariale représente en effet 84,6 % des dépenses totales de la mission.

La mission – qui bénéficie de règles d'exécution budgétaire dérogatoires, concernant notamment la mise en réserve de crédits – participe néanmoins au respect de la norme de dépense de l'État. Elle a effectivement fait l'objet d'annulations en cours d'année, à hauteur de 8,15 millions d'euros en CP (décrets d'avances d'avril et novembre 2015). Les différentes institutions ont ainsi mis en œuvre des mesures de maîtrise et réduction des dépenses, comme l'a noté la Cour des comptes, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire : diminution des effectifs au Conseil économique, social et environnemental (CESE), réduction du niveau des créations d'emploi dans le triennal 2013-2015 pour le Conseil d'Etat, gel temporaire des recrutements dans les juridictions financières et rationalisation des dépenses de fonctionnement (renégociation des baux, optimisation des politiques d'achat public etc.) notamment.

Il est également intéressant de souligner, concernant le programme 340 (Haut Conseil des finances publiques), que les crédits hors titre 2 ont fait l'objet d'annulations à hauteur de 95,56 %. Ces annulations confirment le bien-fondé de la décision prise de diminuer son budget de plus de 20 % en 2016, un budget qui était « surcalibré », comme l'avait constaté votre rapporteur dans sa contribution au projet de loi de règlement du budget et de l'approbation des comptes de l'année 2014.

3. Une relative stabilité des crédits sur l'ensemble de la mission

Exécution des crédits de la mission par programme en 2015

(en millions d'euros et en %)

| PROG. | CRÉDITS EXÉCUTÉS 2014 | | CRÉDITS VOTÉS LFI 2015 | | CRÉDITS EXÉCUTÉS 2015 | | EXÉCUTION 2015 / EXÉC. 2014 (EN %) | | EXÉCUTION 2015 / LFI 2015 (EN %) | | |
|-------|-----------------------|-------|------------------------|-------|-----------------------|-------|------------------------------------|--------|----------------------------------|-------|--------|
| | T2 | HT2 | T2 | HT2 | T2 | HT2 | T2 | HT2 | T2 | HT2 | |
| 165 | AE | 306,2 | 60,8 | 318,7 | 69,0 | 311,0 | 49,4 | 1,6% | -23,1% | 2,4% | 28,1% |
| | CP | 306,2 | 63,6 | 318,7 | 64,9 | 311,0 | 61,9 | 1,6% | -2,8% | 2,4% | 4,3% |
| 126 | AE | 34,5 | 5,6 | 34,3 | 5,7 | 34,1 | 5,6 | -1,2% | 0,7% | 0,7% | -17,4% |
| | CP | 34,5 | 5,6 | 34,3 | 5,7 | 34,1 | 5,6 | -1,2% | 0,7% | 0,7% | 0,0% |
| 164 | AE | 178,3 | 26,8 | 186,0 | 27,7 | 181,6 | 26,7 | 1,8% | -0,4% | 2,4% | 3,6% |
| | CP | 178,3 | 28,2 | 186,0 | 29,0 | 181,6 | 28,6 | 1,8% | 1,4% | 2,4% | 1,5% |
| 340 | AE | 0,3 | 0 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0 | -34,5% | -0,5% | 44,3% | 96,3% |
| | CP | 0,3 | 0 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0 | -34,5% | -32,2% | 44,3% | 96,5% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Exécution des crédits de la mission en 2015*(en millions d'euros et en %)*

| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|-------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|
| Exécution 2014 | 612,5 | 616,7 |
| Exécution 2015 | 608,6 | 622,9 |
| Evolution (en %) | -0,64 | 1,00 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

S'agissant de l'évolution des crédits exécutés entre 2014 et 2015, on peut noter une relative stabilité sur l'ensemble de la mission : les AE ont diminué de 0,64 % et les CP ont augmenté de 1 %.

Par ailleurs, on observe pour les crédits de titre 2, d'une part une baisse de 1,2 % pour le programme 126 (CESE) en raison du paiement partiel des indemnités aux membres renouvelés en novembre 2015 et d'autre part une diminution de 34,5 % pour le programme 340 (HCFP) du fait du remplacement tardif d'un des deux rapporteurs généraux adjoints. Il convient, en revanche, de noter une augmentation des dépenses de titre 2 pour le programme 165 (« Conseil d'État et autres juridictions administratives ») d'une part (+ 1,6 %), avec la création, notamment, de 17 emplois sur les 35 prévus en loi de finances initiale, et 11 emplois supplémentaires correspondant à la sous-consommation du schéma d'emploi 2014 et pour le programme 164 (« Cour des comptes et autres juridictions financières ») d'autre part (+ 1,8 %), le nombre d'ETPT ayant augmenté (de 1 749 à 1 756) pour les postes de catégorie A et A+. Toutefois, l'impact de cette évolution de la structure du personnel sur la masse salariale est atténué par le gel temporaire des recrutements, en vue de la réforme territoriale de 2015.

Ainsi, sauf pour le programme 165, dont les créations d'emploi ont été attribuées prioritairement à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), le plafond d'emploi est resté stable pour les programmes 164 (1 870 ETPT) et 340 (3 ETPT) et même en légère diminution pour le programme 126 (156 à 153 ETPT), dans une perspective de rationalisation de son schéma d'emploi.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »

1. Des délais de jugements plutôt maîtrisés malgré la progression continue des contentieux de masse

Le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, indicateur principal de performance du programme, est relativement stable par rapport à 2014, sauf pour la CNDA dont le délai augmente plus significativement, passant de 6 mois et 4 jours à 7 mois et 17 jours.

Cette maîtrise des délais de jugement est à souligner dans un contexte de progression continue du contentieux de masse. Ainsi, le contentieux de la fonction publique et le contentieux fiscal, qui représentent globalement 23 % des nouveaux dossiers soumis aux tribunaux administratifs, ont progressé de plus de 10 %.

2. La CNDA, une juridiction sous tension

La dégradation du délai prévisible moyen de jugement à la CNDA reflète la situation délicate de cette juridiction. Toutefois l'augmentation continue du nombre des entrées (+ 3,5 % contre + 7,5 % en 2014) n'est pas le seul facteur expliquant l'augmentation du délai de jugement. La baisse de la norme annuelle de dossiers à traiter par les rapporteurs à l'audience et aux ordonnances, des mouvements sociaux ainsi qu'un recrutement tardif des 15 rapporteurs supplémentaires prévus pour 2015 ont également concouru à la dégradation de cet indicateur.

Cette situation tendue s'amplifie en 2016. Comme l'avait indiqué votre rapporteur dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2016, la CNDA sera confrontée à un double défi : la réforme du droit d'asile imposant de nouveaux délais de jugement (cinq semaines pour le juge unique - qui devrait représenter 30 % de son activité - et cinq mois pour les formations collégiales) et une augmentation du contentieux, au vu du déstockage prévu des dossiers en instance à l'OFPRA. Les deux premiers mois de l'année 2016 ont vu une augmentation de plus de 18 % du nombre de recours par rapport à l'année précédente. Toutefois, le renforcement des effectifs, entamé fin 2015, devrait permettre à la CNDA de faire face à ce surcroît d'activité, voire d'améliorer ses performances, telles que mesurées par les indicateurs de la mission.

B. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »

1. L'impact du renouvellement de 2015 : une « production intellectuelle » en hausse, des dépenses de fonctionnement également

La fin de la mandature en novembre 2015 a influé sur le nombre de travaux et, par conséquent, sur le nombre de réunions et de déplacements. Ainsi la « production intellectuelle », indicateur principal de l'activité du CESE recensant les avis et études produits, est en hausse. Il s'agit même du nombre de travaux le plus élevé de la mandature 2010-2015. Cette hausse est à lier avec celle du coût de fonctionnement du CESE par conseiller qui augmente entre 2014 (16 715 euros) et 2015 (18 000 euros).

2. Des avancées notables : une réforme de son régime administratif et financier et de sa caisse des retraites

Le CESE a mis en œuvre, en 2015, deux importantes réformes allant dans le sens d'une rationalisation de sa gestion budgétaire et comptable. Des mesures visant à assurer la pérennité de la caisse de retraites des anciens membres au-delà de 2020 sans solliciter un concours supplémentaire de l'État ont ainsi été adoptées par le bureau du CESE en juin 2015 et appliquées au lendemain du renouvellement de novembre 2015. Par ailleurs, un projet de refonte du décret du 5 mai 1959 relatif à son organisation budgétaire et financière a été transmis au Secrétariat général du Gouvernement, prévoyant un rapprochement avec le plan comptable de l'État. Ces deux réformes répondent ainsi aux recommandations de la Cour des comptes, qui maintient toutefois sa préconisation s'agissant de l'instauration d'une stricte séparation entre l'ordonnateur et le comptable.

C. LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »

1. Une réorganisation territoriale des juridictions financières, avec un impact budgétaire limité sur 2015

Le coût de la réforme des juridictions financières¹ a donc eu un impact budgétaire limité en 2015. Ce coût a été principalement supporté sur les années 2012 et 2014. En 2015, les dépenses liées à la réforme (0,03 million d'euros) concernent l'indemnité d'accompagnement à la mobilité des agents. S'agissant de la réforme territoriale de 2015, les regroupements de chambres

¹ Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

régionales des comptes auront lieu en 2016, l'impact budgétaire portera donc sur 2016 voire 2017, dans la mesure où la fermeture des sites sera effective fin 2016 à l'issue des mouvements de personnels.

2. Une mobilisation des ressources humaines existantes pour la mise en place de nouvelles missions

Le deuxième semestre 2015 a vu la mobilisation des équipes de la Cour des comptes pour préparer la mise en place de l'expérimentation de la certification des comptes de certaines collectivités territoriales¹ et du contrôle des établissements sociaux, médico-sociaux et de santé privés². S'agissant de l'expérimentation de la certification des comptes locaux, une équipe chargée du pilotage du projet a été formée, constituée de magistrats et d'experts de certification. Elle est présidée par le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes et dirigée par un président de chambre régionale des comptes. Le mode opératoire de l'expérimentation, qui doit durer huit ans, a ainsi été défini, ainsi qu'un cahier des charges pour les appels à candidature auprès des collectivités locales, qui sont en cours. S'agissant du contrôle des établissements sociaux, médico-sociaux et de santé privés, seuls des travaux de réflexion préparatoire ont eu lieu en 2015.

Il convient de noter, qu'à ce stade, aucune dépense supplémentaire n'a été réalisée concernant ce nouveau champ de compétences.

D. LE PROGRAMME 340 « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES »

1. La totalité des avis rendus dans les délais

Les quatre avis rendus par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP)³ ont été transmis au Secrétariat général du Gouvernement dans les délais prévus par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Le seul indicateur du programme est donc atteint à 100 %.

2. Un programme nécessaire ?

La sous-consommation récurrente des crédits inscrits à ce programme ainsi que son faible montant conduisent à s'interroger sur la pertinence de son existence. La Cour des comptes, dans sa note d'analyse de

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

³ Ces quatre avis concernent les prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2015 à 2018, le solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement 2014, les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016 et le projet de loi de finances rectificatives pour 2015.

l'exécution budgétaire, indique que la direction du budget est favorable à une fusion des programmes 340 (HCFP) et 164 (Cour des comptes et autres juridictions financières). Une proposition de loi organique tendant à mettre fin au statut de programme du HCFP - prévu par la loi organique du 17 décembre 2012 précitée - a été déposée par le député Philippe Vigier en décembre 2015.

MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS »**MM. MICHEL BOUVARD ET THIERRY CARCENAC,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX****SOMMAIRE**

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 76 |
| 1. <i>Une programmation pluriannuelle légèrement dépassée</i> | 76 |
| 2. <i>Une exécution marquée par l'absence de crédits pour le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » et l'annulation de 95 % des autorisations d'engagement (AE) pour le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »</i> | 76 |
| 3. <i>Une exécution en retrait par rapport à 2014 et une sous-consommation des crédits sur 2015 (programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »)</i> | 77 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEUR SPÉCIAUX | 78 |
| 1. <i>Une « sur-dotation » en autorisations d'engagement (AE) qui pourrait être réduite et répartie initialement sur les missions concernées</i> | 78 |
| 2. <i>Des crédits de paiement exclusivement ouverts sur les « Fonds spéciaux », dont le programme nécessiterait une budgétisation plus exacte</i> | 79 |
| 3. <i>Une proposition réitérée : circonscrire les crédits du programme 552 au seul critère accidentel</i> | 79 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

1. Une programmation pluriannuelle légèrement dépassée

La loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a défini le plafond de crédits de paiements (CP) de la présente mission, hors réserve parlementaire, à 0,01 milliard d'euros.

En 2015, les crédits prévus et exécutés sont légèrement supérieurs à l'enveloppe pluriannuelle. En effet, les dépenses exécutées représentent 12,2 millions d'euros.

2. Une exécution marquée par l'absence de crédits pour le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » et l'annulation de 95 % des autorisations d'engagement (AE) pour le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en millions d'euros)

| Programme | | LFI 2015 | Décrets d'avance d'avril et novembre 2015 | Crédits ouverts | Crédits consommés (Décrets mai, juillet et octobre 2015) |
|--|----|----------|---|-----------------|--|
| 551 - Provision relative aux rémunérations publiques | AE | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | CP | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 552 - Dépenses accidentelles et imprévisibles | AE | 314,4 | -300 | 14,4 | 12,2 |
| | CP | 14,4 | 0 | 14,4 | 12,2 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par le ministère du budget et la note d'analyse sur l'exécution budgétaire de la Cour des comptes)

Montants « hors réserve parlementaire »

Le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » n'avait été doté d'aucun crédit pour 2015, toutes les dépenses de titre 2 ayant été réparties sur les programmes des missions concernées. **Aucun crédit n'a été ouvert en 2015, comme c'est le cas depuis 2009.** Toutefois, il convient de noter que, pour 2016, la loi de finances initiale prévoit une dotation de 11,4 millions d'euros pour financer les mesures d'accompagnement indemnitaire des réorganisations de services liées à la nouvelle organisation territoriale de l'État.

S'agissant du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », on observe une **annulation de 300 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE)**. Il s'agit de la provision - récurrente, depuis 2012, date à laquelle les prises à bail sont gérées dans cette mission - permettant de faire face à des besoins d'engagements imprévisibles, tels que d'éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées dans le cadre de décisions urgentes de relocalisation. Cette annulation est justifiée par des perspectives d'utilisation des autorisations d'engagement, inférieures au niveau prévu en loi de finances initiale.

Les crédits consommés l'ont été au profit de la sous-action « **Fonds spéciaux** », issue du programme 129 « **Coordination du travail gouvernemental** » de la mission « Direction de l'action du gouvernement », par le biais de trois décrets des 12 mai, 15 juillet et 6 octobre 2015.

3. Une exécution en retrait par rapport à 2014 et une sous-consommation des crédits sur 2015 (programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »)

Exécution des crédits de la mission « Crédits non répartis » en 2015

(en millions d'euros et en %)

| | Crédits exécutés 2014 | | Crédits votés LFI 2015 | | Crédits exécutés 2015 | | EXÉCUTION 2015 / EXÉC. 2014 (EN %) | | EXÉCUTION 2015 / LFI 2015 (EN %) | |
|---|-----------------------|----|------------------------|------|-----------------------|------|------------------------------------|-------|----------------------------------|---------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 551 - Provision relative aux rémunérations publiques | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 552 - Dépenses accidentelles et imprévisibles | 105 | 33 | 314,4 | 14,4 | 12,2 | 12,2 | -88,4 % | -63 % | -96,1 % | -15,3 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par le ministère du budget et la note d'analyse sur l'exécution budgétaire de la Cour des comptes)

Montants « hors réserve parlementaire »

S'agissant de l'évolution des crédits exécutés entre 2014 et 2015, on peut noter une **diminution importante des crédits** : - 88,4 % pour les autorisations d'engagement et - 63 % pour les crédits de paiement.

Cette évolution s'explique d'une part par **l'annulation importante des autorisations de d'engagement** sur 2015 et d'autre part par l'ouverture de crédits de paiement **exclusivement sur la mission « Direction de l'action du gouvernement »**, contrairement à l'année 2014, durant laquelle d'autres missions (« Solidarité, insertion et égalité des chances », « Administration

générale et territoriale de l'État « et « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ») et un plan de réponse humanitaire aux crises syrienne et irakienne avaient été bénéficiaires d'ouvertures de crédit.

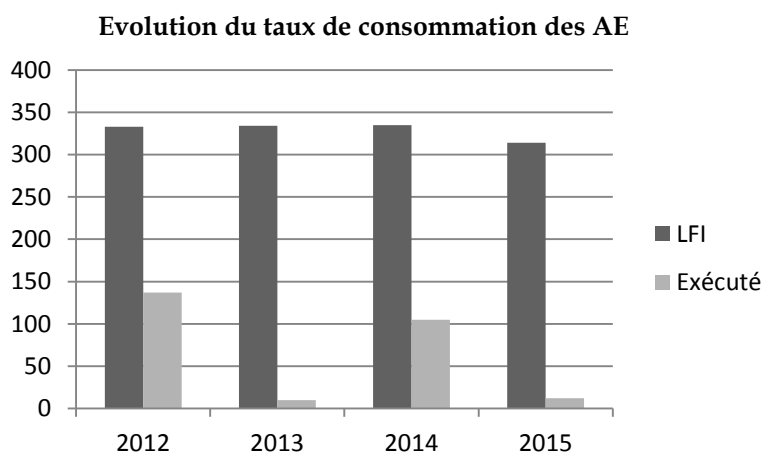
On observe également une **sous-consommation des crédits** par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2015, avec notamment une **utilisation très faible des autorisations de d'engagement** prévues initialement (- 96,1%), l'annulation en cours de gestion de 300 millions d'euros anticipant cette sous-consommation.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEUR SPÉCIAUX

Elles portent sur le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles ».

1. Une « sur-dotation »¹ en autorisations d'engagement (AE) qui pourrait être réduite et répartie initialement sur les missions concernées

Depuis 2012, le montant d'AE réellement consommé n'a jamais dépassé 150 millions d'euros, soit la moitié du montant prévu chaque année, comme le pointe la Cour des comptes, dans sa note sur l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission.



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par le ministère du budget et la note d'analyse sur l'exécution budgétaire de la Cour des comptes)
Montants « hors réserve parlementaire »

¹ Terme utilisé par la Cour des comptes, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission.

Au vu du caractère exceptionnel des opérations de prise à bail, pour lesquelles cette provision est réalisée, et de la sous-consommation récurrente des AE, **le montant d'autorisations d'engagement pourrait être réduit en loi de finances initiale**. Par ailleurs, dans un souci de lisibilité et un objectif de meilleure planification des opérations immobilières de l'État, vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur **la possibilité d'inscrire ces engagements de dépenses, qui font nécessairement l'objet de projections financières au regard de leurs montants, sur les différents budgets ministériels** ou, le cas échéant, sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

2. Des crédits de paiement exclusivement ouverts sur les « Fonds spéciaux », dont le programme nécessiterait une budgétisation plus exacte

Les crédits de paiement du programme 552 n'ont été ouverts, en 2015, que sur la **sous-action « Fonds spéciaux » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement »**. Cette ouverture de crédits est récurrente et d'un montant assez stable depuis 2011. C'est pourquoi, à l'instar de la recommandation de la Cour des comptes, dans sa note sur l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission, vos **rapporteurs s'interrogent sur la possibilité d'une budgétisation plus exacte du programme « Coordination du travail gouvernemental » afin de réduire le recours à la présente mission « Crédits non répartis »**.

3. Une proposition réitérée : circonscrire les crédits du programme 552 au seul critère accidentel

Ces observations sur l'exécution budgétaire de l'année 2015, attestent ainsi de la pertinence de la remarque récurrente de vos rapporteurs s'agissant de la **clarification de la doctrine d'emploi** de la mission. Recommandation désormais abandonnée par la Cour des comptes car faisant l'objet d'un refus de mise en œuvre par le ministère du budget, vos rapporteurs réitèrent, néanmoins, **leur proposition de circonscrire les crédits du programme 552 au seul critère accidentel**.

MISSION « CULTURE »

MM. VINCENT ÉBLÉ ET ANDRÉ GATTOLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 81 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX..... | 84 |
| 1. <i>Le chantier de la Philharmonie s'achève mais l'année 2015 a vu les prémices d'une autre opération de très grande ampleur, la rénovation du Grand Palais, qui devra faire l'objet d'un suivi vigilant.....</i> | <i>84</i> |
| 2. <i>Le financement de l'archéologie préventive a été à l'origine d'impasses en gestion en raison de la faiblesse des ressources propres obtenues par l'établissement en 2015</i> | <i>87</i> |
| 3. <i>La gestion infra-annuelle des crédits, très contrastée selon les programmes, semble complexe pour les dépenses de personnel et certains crédits d'intervention</i> | <i>89</i> |
| 4. <i>Plusieurs des ouvertures par décret d'avance intervenues en 2015 au profit de la culture auraient pu être anticipées dès la budgétisation.....</i> | <i>91</i> |
| 5. <i>Le suivi et l'évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, dont le coût s'élève à 465 millions d'euros en 2015, pourraient être améliorés</i> | <i>92</i> |

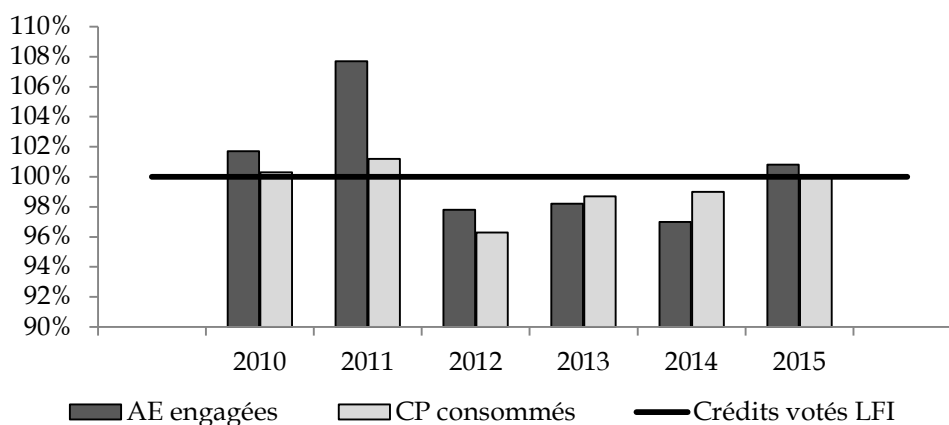
I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La mission, dont les dépenses se sont élevées en 2015 à **2,6 milliards d'euros en AE et en CP** (0,9 % des dépenses du budget général), respecte dans l'ensemble les plafonds fixés en loi de finances initiale avec un très léger dépassement de 0,8 % des crédits en AE et 0,1 % en CP.

Le **taux d'exécution des crédits est supérieur à celui des années passées sans pour autant revenir aux dépassements importants des années 2010 et 2011.**

Évolution du taux d'exécution des crédits de la mission « Culture »

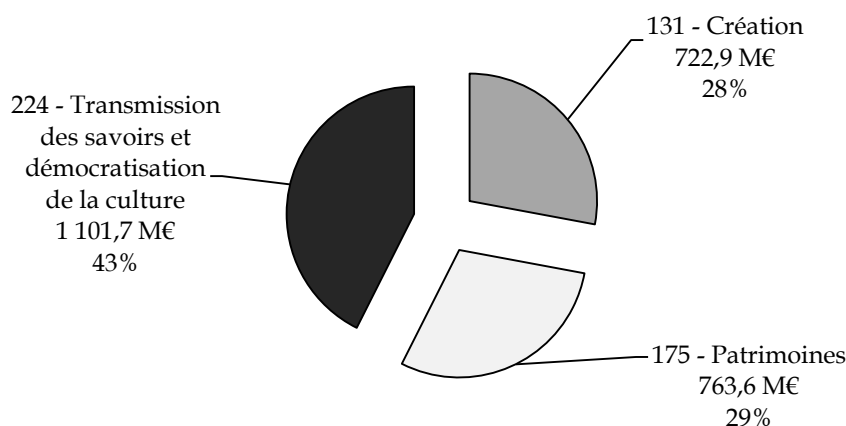
(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Répartition des crédits de paiement de la mission par programme en 2015

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », qui porte les crédits destinés au ministère et les politiques transversales (enseignement supérieur culturel et démocratisation culturelle) représente 43 % des crédits de la mission. Les programmes 175 « Patrimoines » et 131 « Création » ont un poids à peu près équivalent (respectivement 29 % et 28 % des crédits de la mission).

Le **programme 175 « Patrimoines » connaît la sur-exécution la plus importante**, à hauteur de 16,7 millions d'euros en AE et 16,6 millions d'euros en CP soit 2,2 % des crédits votés, en raison d'un **dépassement marqué des crédits alloués à l'action 09 « Patrimoine archéologique »** : alors que les crédits alloués en loi de finances initiale pour 2015 s'élevaient à 11,3 millions d'euros en AE et 19,7 millions d'euros en CP, la consommation atteint 61,1 millions d'euros en AE et 67,7 millions d'euros en CP, soit des montants respectivement facteur 5,4 et 3,4 de la budgétisation initiale. Ce dérapage des dépenses est lié aux **besoins de l'Institut national d'archéologie préventive (Inrap)** et à l'apurement d'une partie de la **dette de l'État à l'égard du Fonds national de l'archéologie préventive (Fnap)**¹.

Exécution des crédits de la mission par programme en 2015

(en millions d'euros et en %)

| Programmes | | Crédits exécutés 2014 | | Crédits votés LFI 2015 | | Crédits exécutés 2015 | | Exécution 2015 / exéc. 2014 | | Exécution 2015 / LFI 2015 | |
|---|----|-----------------------|---------|------------------------|---------|-----------------------|---------|-----------------------------|---------|---------------------------|---------|
| | | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 |
| 131 - Création | AE | 733,2 | | 719,9 | | 722,9 | | -1,4% | | 0,4% | |
| | CP | 765,8 | | 736,4 | | 740,8 | | -3,3% | | 0,6% | |
| 175 - Patrimoines | AE | 715,6 | | 746,9 | | 763,6 | | 6,7% | | 2,2% | |
| | CP | 727,2 | | 752,3 | | 768,9 | | 5,7% | | 2,2% | |
| 224 - Transmission des savoirs et démocratisation de la culture | AE | 1 054,2 | 653,1 | 1 101,6 | 662,1 | 1 101,7 | 661,7 | 4,5% | 1,3% | 0,0% | -0,1% |
| | CP | 1 061,9 | 653,1 | 1 109,0 | 662,1 | 1 091,5 | 661,7 | 2,8% | 1,3% | -1,6% | -0,1% |
| Total | AE | 2 502,9 | 653,1 | 2 568,3 | 662,1 | 2 588,1 | 661,7 | 3,4% | 1,3% | 0,8% | -0,1% |
| | CP | 2 554,8 | 653,1 | 2 597,8 | 662,1 | 2 601,3 | 661,7 | 1,8% | 1,3% | 0,1% | -0,1% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par le ministère du budget)

¹ Cf. deuxième partie, observation n° 2 de vos rapporteurs spéciaux.

Les crédits alloués à l'action 04 « Patrimoine archivistique et célébrations nationales » ont également été sur-exécutés en AE de 11,2 % (2,7 millions d'euros). La sur-exécution porte principalement sur les dépenses de fonctionnement des Archives nationales du monde du travail (ANMT) et du Centre national des microfilms et de la numérisation (CNMN), plus précisément les dépenses liées aux bâtiments ainsi qu'à la valorisation des archives.

La **diminution apparente des crédits alloués au programme 131 « Création » par rapport à 2014 s'explique par la fin des travaux de la Philharmonie de Paris¹**, et l'évolution de ceux de l'Opéra-comique et du Théâtre national de Chaillot. Si ces facteurs sont neutralisés, les dépenses d'intervention en faveur de la création sont stabilisées. L'exécution 2015 du programme est cependant contrastée selon que l'on considère le spectacle vivant, dont les dépenses ont été supérieures aux prévisions, ou les arts plastiques, qui ont respecté la budgétisation initiale : l'action 01 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant » dépasse les plafonds fixés en loi de finances initiale de 4,9 millions d'euros en AE et 5,5 millions d'euros en CP tandis que les dépenses de l'action 02 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques » sont inférieures de 2 millions d'euros en AE et 1,1 million d'euros en CP.

Au total, il apparaît que **l'engagement de sanctuarisation des moyens d'intervention² en faveur de la création est bien respecté.**

Concernant le **programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »**, la **hausse des crédits exécutés entre 2014 et 2015** est liée au fait que l'exécution 2014 avait vu une relative sous-exécution du programme (à hauteur de 3 %). Aussi les crédits exécutés en 2015 sont-ils en réalité très proches tant des crédits alloués en 2015 que de ceux alloués en 2014.

Le **programme 224 est le seul de la mission « Culture » qui porte des crédits de titre 2³**. Ceux-ci respectent les plafonds votés en loi de finances initiale, soit une hausse par rapport à 2014 de 1,3 %.

¹ Cf. deuxième partie, observation n° 1 de vos rapporteurs spéciaux.

² Pris dans le cadre du budget triennal.

³ Dans la mesure où elles relèvent des opérateurs, les dépenses de personnel des programmes 131 et 175 sont assurées sur des crédits de titre 3.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Le chantier de la Philharmonie s'achève mais l'année 2015 a vu les prémices d'une autre opération de très grande ampleur, la rénovation du Grand Palais, qui devra faire l'objet d'un suivi vigilant

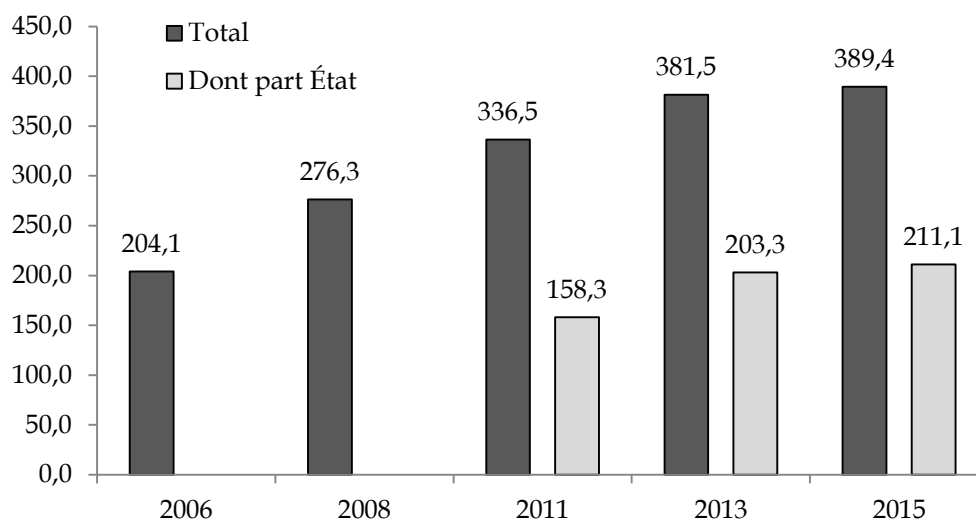
a) La fin du chantier de la Philharmonie

La salle de concert de la Philharmonie a été inaugurée le 14 janvier 2015, alors même que certains travaux, concernant notamment la façade, restaient à finaliser¹. Le rapport annuel de performances fait état d'une « réelle réussite » artistique avec un taux de remplissage de 94 % et une acoustique « considérée comme étant l'une des meilleures au monde ». Les premiers résultats d'une étude² sur la diversité des publics de la Philharmonie devraient être publiés en septembre 2016.

D'un point de vue budgétaire, le **coût du chantier, qui a fortement augmenté par rapport aux estimations initiales** (cf. graphique et encadré), a été **rehaussé une nouvelle fois en 2015 à hauteur de 7,8 millions d'euros** : le coût total de l'opération se serait finalement élevé à 389,4 millions d'euros dont 211 millions d'euros supportés par l'État, qui ne devait au départ participer qu'à hauteur de 158,3 millions d'euros.

Évolution du coût du chantier de la Philharmonie de Paris et de la part supportée par l'État

(en millions d'euros)



Source : commission des finances (d'après les données transmises par le ministère du budget)

¹ Les derniers travaux ont été réalisés au début de l'année 2016.

² Dont le coût s'élève à 0,19 million d'euros.

Le coût du chantier de la Philharmonie de Paris

Au stade du programme initial, le coût global de l'opération était évalué à 204,1 millions d'euros actualisés. Ce montant n'incluait pas l'ensemble des dépenses, notamment le premier équipement et les provisions pour aléas.

Début 2009, l'avant-projet définitif (APD) a défini un coût global de l'opération réévalué à 276,3 millions d'euros, incluant 173 millions d'euros pour les travaux. Ces premiers surcoûts étaient liés à l'intégration au périmètre de l'opération de la totalité du premier équipement, de l'orgue et des assurances complémentaires.

En décembre 2010, à l'issue de l'appel d'offres qui rendait compte d'estimations supérieures à 300 millions d'euros pour le seul coût des travaux, et au terme des négociations avec le groupement d'entreprises ayant pour mandataire la société Bouygues, le coût des travaux a été évalué à 244,6 millions d'euros, incluant une tranche de travaux supplémentaires. Par ailleurs, compte tenu de la complexité du projet architectural retenu, les aléas ont été revalorisés de 9,7 millions d'euros, conformément aux préconisations de l'Inspection générale des finances (IGF). Le coût total du projet s'est alors établi à 336,53 millions d'euros actualisés.

L'opération a connu une nouvelle révision de son coût en octobre 2013, liée à trois principaux facteurs : les révisions de prix du marché de construction générées par l'évolution de l'indice BT01 (35 millions d'euros), la mise à jour de l'enveloppe « aléas » (15 millions d'euros) ajoutée à l'obligation d'affermir certaines options.

Après la mise en place d'une mission visant à réduire l'ampleur de ce surcoût, celui-ci a été ramené à 45 millions d'euros grâce à une réduction des dépenses d'honoraires et de premier équipement. Le coût global du projet était donc évalué en 2014 à 381,5 millions d'euros environ (hors charges des intérêts d'emprunts pour la partie apportée par la Ville de Paris), dont 272 millions d'euros concernant le marché de construction.

Des surcoûts ont de nouveau été constatés début 2015, à hauteur de 7,8 millions d'euros.

Le coût total de la Philharmonie, inaugurée le 14 janvier 2015, s'est élevé à 389,4 millions d'euros.

La fin du chantier allège la charge budgétaire du programme 131 « Création », qui portait les crédits destinés à la réalisation de la Philharmonie. Au-delà du coût de la construction de ce nouvel équipement, c'est, à l'avenir, son budget de fonctionnement qu'il faudra également veiller à maîtriser, ce qui semble pour l'instant être le cas : les dépenses relatives à la première année d'exploitation se sont élevées à 29,7 millions d'euros contre des recettes de 30,6 millions d'euros, soit un excédent de 0,9 million d'euros.

10,5 millions d'euros (en AE=CP) ont été versés par l'État au titre de la subvention de fonctionnement de l'association en charge de la construction et de la préfiguration de la Philharmonie de Paris, soit 1,5 million d'euros supplémentaire par rapport au projet initial qui prévoyait que l'État et la Ville de Paris participeraient chacun à hauteur de 9 millions d'euros. Ce rehaussement de la subvention versée par l'État a été rendu nécessaire par le **désengagement de la Ville de Paris**, dont la subvention s'élève finalement à un peu moins de 6 millions d'euros.

Alors que ce chantier important vient de s'achever, un autre est sur le point de commencer : **la rénovation du Grand Palais.**

b) Le lancement tardif du projet de rénovation du Grand Palais

Si le **schéma directeur de rénovation et d'aménagement (SDRA) était approuvé dès 2013** par les autorités compétentes et que les derniers arbitrages devaient, en principe, être pris en 2015, la validation définitive du projet de rénovation du Grand Palais et de son plan de financement par le cabinet du Premier ministre n'est intervenue qu'en **février 2016**.

0,7 million d'euros ont cependant été alloués dès 2015, au titre du schéma directeur de restauration et d'aménagement, pour le **début de la « phase 0 » de travaux concernant la verrière du Palais d'Antin**. Le rapport annuel de performances précise que *« l'état de ces toitures nécessite en effet en démarrage anticipé des travaux de restauration sur cette partie du monument »*.

Les travaux devraient **débuter en 2020** pour un **coût total estimé à 466 millions d'euros, dont 436 millions destinés à financer les travaux** et 30 millions d'euros permettant de financer les intérêts intercalaires et les pertes d'exploitation pendant les travaux.

Le financement devrait être assuré à hauteur de **316 millions d'euros par l'État**, dont 200 millions d'euros de crédits issus du troisième programme d'investissement d'avenir (PIA 3) et 116 millions d'euros de crédits du programme 175 « Patrimoine ». L'établissement participe au financement en **s'endettant à hauteur de 150 millions d'euros sur quarante ans**. À titre de comparaison, **la dotation de fonctionnement annuelle de l'État s'élève en 2015 à 23,0 millions d'euros en CP**, pour un chiffre d'affaires de 167,7 millions d'euros.

L'établissement connaîtra une **période de fermeture complète de novembre 2020 jusqu'à janvier 2023**. Il sera partiellement rouvert à partir de janvier 2023 et la **réouverture totale devrait intervenir au printemps 2024**.

Il s'agirait de créer des **espaces de circulation au sous-sol du Grand palais** suivant un axe Nord/Sud et un axe Est/Ouest. De nouveaux espaces de médiation devraient également voir le jour, de même qu'un espace de restauration. Le circuit touristique devrait être rénové et une visite payante du bâtiment et des toits pourrait être organisée. Il est prévu que **le Palais de la Découverte demeure dans les murs du Grand Palais**.

À l'issue des travaux, **les recettes commerciales du Grand Palais devraient être multipliées par trois**. Dans la perspective de l'accueil par la France des Jeux olympiques, le grand Palais pourrait accueillir les épreuves de plusieurs disciplines.

Vos rapporteurs spéciaux, qui ont entendu la présidente du Grand Palais, Sylvie Hubac, en audition, considèrent que **l'ampleur de l'opération et son schéma de financement original, faisant intervenir l'endettement de**

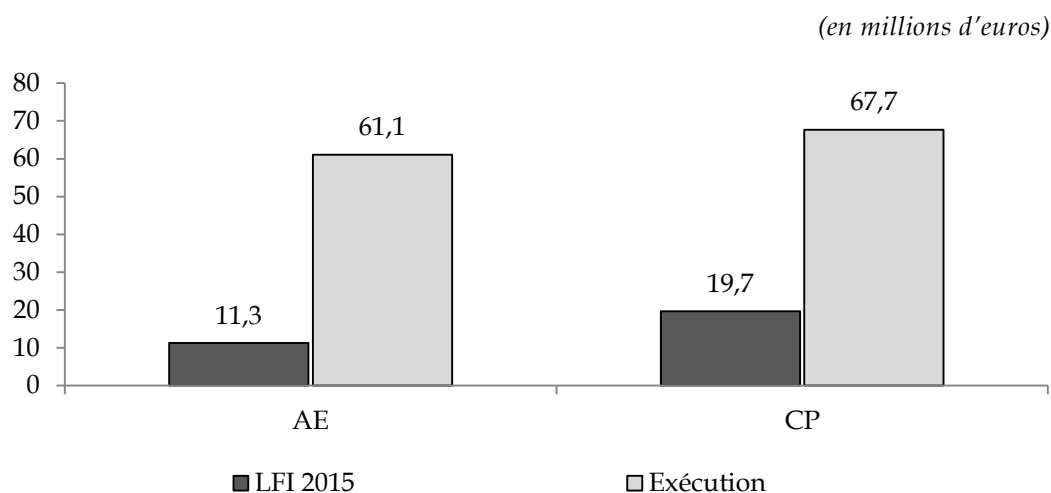
l'opérateur concerné, nécessiteront un suivi vigilant afin que les coûts prévisionnels mais aussi le calendrier soient tenus.

L'animation du chantier devra aussi être rapidement précisée : au regard de la très longue période de fermeture, il s'agit de réfléchir au moyen de doter le Grand Palais d'un **espace temporaire** pour un coût maîtrisé.

2. Le financement de l'archéologie préventive a été à l'origine d'impasses en gestion en raison de la faiblesse des ressources propres obtenues par l'établissement en 2015

Les crédits alloués à l'action 09 « Patrimoine archéologique » du programme 175 « Patrimoine » en loi de finances initiale ont été largement insuffisants : les plafonds votés pour 2015 s'élevaient à 11,3 millions d'euros en AE et 19,7 millions d'euros en CP tandis que la consommation a atteint 61,1 millions d'euros en AE et 67,7 millions d'euros en CP.

Évolution des crédits de l'action « Patrimoine archéologique » entre la loi de finances initiale pour 2015 et l'exécution



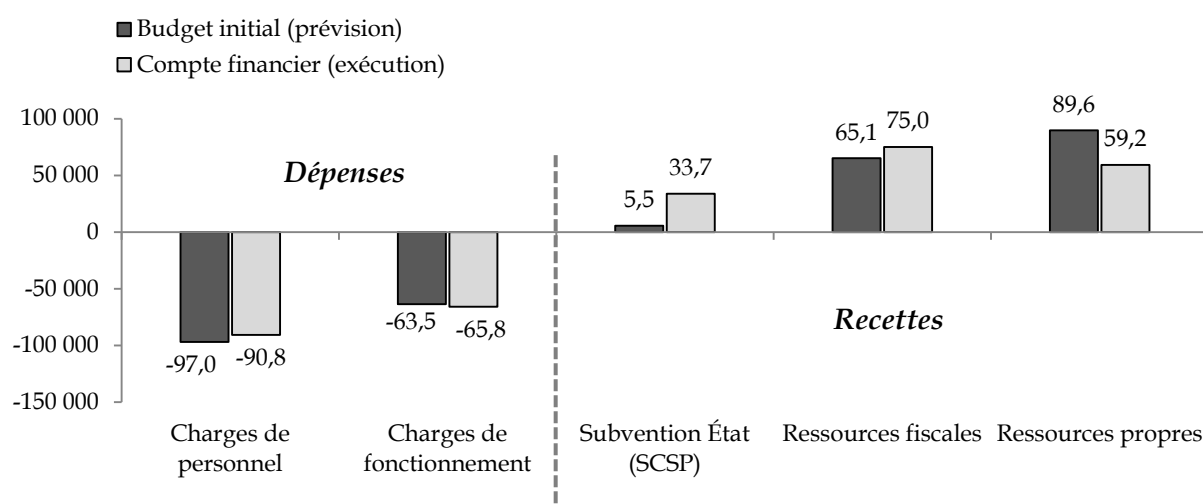
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ce dérapage des dépenses est lié aux besoins de l'Institut national d'archéologie préventive (Inrap) et à l'apurement d'une partie de la dette de l'État à l'égard du Fonds national de l'archéologie préventive (Fnap). Le rapport annuel de performances précise ainsi que **40 millions d'euros (en AE=CP) ont été mobilisés** pour « compenser la faiblesse du rendement de la redevance d'archéologie préventive (RAP) et engager l'apurement de la dette du Fonds national pour l'archéologie préventive (Fnap) », dont 25 millions d'euros versés à l'Inrap et 14,1 millions d'euros à destination du Fnaf.

Cependant, l'analyse du budget initial et du compte financier de l'opérateur laisse penser que **le rendement de la redevance d'archéologie préventive (RAP) n'est pas en cause dans les difficultés rencontrées** par l'Inrap en cours d'exécution, dans la mesure où les recettes fiscales perçues par l'opérateur ont été supplémentaires de 10 millions d'euros aux prévisions. En revanche, les **ressources propres de l'établissement, qui reposent principalement sur la facturation d'opérations de fouilles n'ont pas atteint les niveaux attendus**. En effet, d'après le rapport annuel de performances, les contrats de fouille sont en diminution « *en raison de la conjoncture économique, du contexte concurrentiel et de la diminution des opérations de grands travaux (8,6 % de l'activité de fouilles en 2015 contre 18,7 % en 2014)* ».

Évolution des principaux agrégats du budget de l'Inrap entre prévision et exécution 2015

(en millions d'euros)



Note de lecture : les dépenses sont indiquées en négatif et les ressources en positif. Les charges de personnel ont été inférieures aux prévisions, de même que les ressources propres. En revanche, les ressources fiscales et la subvention pour charges de service public (SCSP) allouée par l'État ont dépassé les prévisions de la loi de finances initiale pour 2015.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Le **problème rencontré en 2015 n'est donc pas tant celui du rendement de la taxe et de sa perception que celui des ressources propres de l'établissement**. Le Gouvernement indique que « *cette situation appellera à la mise en œuvre de réformes dans le sillage des rapports de la Cour des comptes (2013)¹ et de la députée Martine Faure (2015)¹* », sans en préciser la nature.

¹ Référé n° 67181 de la Cour des comptes, publié le 28 août 2013.

Si la rebudgétisation de la redevance d'archéologie préventive (RAP), prévue dans le projet de loi de finances pour 2016, constitue une avancée qui devrait permettre de sécuriser les ressources de l'Inrap dans les années à venir, vos rapporteurs spéciaux soulignent la **nécessité d'une budgétisation initiale cohérente avec les besoins de l'opérateur et d'une prévision réaliste de ressources propres**.

Par ailleurs, **l'apurement partiel de la dette du Fonds national pour l'archéologie préventive (Fnap) constitue un point positif qui doit être souligné**. Vos rapporteurs spéciaux, qui ont demandé le calendrier prévisionnel d'apurement du reliquat de dette, seront attentifs à ce que cette dynamique se poursuive en 2016 et au-delà.

3. La gestion infra-annuelle des crédits, très contrastée selon les programmes, semble complexe pour les dépenses de personnel et certains crédits d'intervention

Conformément aux dispositions de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), une **réserve de précaution** a été constituée par chacun des programmes de la mission « Culture ». Le taux de mise en réserve initiale s'est élevé à 0,5 % pour les dépenses de titre 2 et à 8 % pour les dépenses hors titre 2, soit pour ces dernières, une hausse de un point par rapport au taux de mise en réserve prévu en 2014.

Le montant des crédits gelés faisant l'objet d'une annulation est très inégalement réparti entre les programmes et varie, en proportion des crédits mis en réserve, de 0 % (sur le programme « Création ») à 53 % (sur le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »).

Comme le souligne la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire relative à la mission « Culture », **« le programme 131 "Création" bénéficie d'une situation nettement plus favorable, avec un dégel de la majorité des crédits dès le début d'exercice (90 % en 2015) et une restitution intégrale des crédits gelés résiduels en fin d'exercice »**.

¹ Rapport de Martine Faure, députée en mission auprès de la ministre de la culture et de la communication, « Pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive », remis en mai 2015.

Mise en réserve et annulations de crédits sur la mission « Culture » en 2015*(en millions d'euros et en %)*

| | Crédits mis en réserve | | Crédits annulés | | Crédits annulés/mise en réserve | |
|--|------------------------|---------------|-----------------|--------------|---------------------------------|--------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| <i>Création</i> | 41,07 | 42,39 | | | 0,0% | 0,0% |
| <i>Patrimoines</i> | 47,28 | 47,71 | 14,1 | 16,82 | 29,8% | 35,3% |
| <i>Transmission des savoirs et démocratisation de la culture</i> | 31 | 31,56 | 16,1 | 16,8 | 51,9% | 53,2% |
| Total pour la mission | 119,35 | 121,66 | 30,2 | 33,62 | 25,3% | 27,6% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Deux points de vigilance doivent être signalés sur la réserve de précaution constituée en 2015.

D'une part, le **gel de crédits destinés à couvrir des dépenses sur lesquelles le gestionnaire public n'a aucune marge de manœuvre ne paraît pas satisfaisant**. En effet, le dégel acquis de ces crédits ne permet pas d'utiliser la mise en réserve pour son objet, qui est de couvrir des aléas apparus en cours de gestion. Ainsi, les bourses sur critères sociaux portées par le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » (30,14 millions d'euros), de même que les loyers budgétaires (25 millions d'euros), ne devraient pas être inclus au périmètre de la mise en réserve alors qu'il s'agit de dépenses inéluctables.

D'autre part, il faut rappeler que les **responsables de programme ne peuvent prévoir a priori de dégels de crédits afin d'équilibrer leur gestion**, précisément en raison du caractère imprévisible des besoins qui peuvent apparaître en cours d'année et justifier des annulations sur les crédits mis en réserve. Or, en 2015, le responsable du programme 224 a présenté un document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP), portant sur les crédits de titre 2, présentant un **solde prévisionnel de fin de gestion négatif à hauteur de - 6,82 millions d'euros**. Une partie de ce déficit devait être comblé par le **dégel de la réserve de précaution** ainsi que par **l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances**.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent donc que **la mise en réserve, pour jouer pleinement son rôle, doit porter sur des dépenses pour lesquelles le gestionnaire public dispose d'une marge de manœuvre et dont l'annulation est possible**. De façon symétrique, cela emporte pour conséquence que les gestionnaires publics ne peuvent compter à l'avance sur un dégel de crédits et encore moins sur l'ouverture de nouveaux crédits en cours d'année par la présentation d'un projet de loi de finances et son adoption par le Parlement.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent également que **la hausse du taux de mise en réserve, qui est passé de 6 % en 2012 à 8 % en 2015, ne saurait se poursuivre** : la réserve de précaution, dont par définition le dégel n'est pas certain, réduit la visibilité des gestionnaires publics sur les conditions d'exécution du budget dont ils ont la charge. Cet outil est conçu pour sécuriser des marges de manœuvre d'un montant raisonnable, et non pour assurer coûte que coûte des redéploiements importants en cours d'année.

4. Plusieurs des ouvertures par décret d'avance intervenues en 2015 au profit de la culture auraient pu être anticipées dès la budgétisation

Les réserves exprimées par le **contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)**¹ sur la programmation initiale des programmes 175 « Patrimoines » et 131 « Création » étaient relatives « *au risque sérieux d'insoutenabilité* » lié à la **couverture des besoins de l'Institut national de recherches en archéologie préventive (Inrap)** et du Fonds national d'archéologie préventive (Fnap) ainsi qu'aux **surcoûts du chantier de la Philharmonie**.

Ces risques se sont réalisés et ont donné lieu à l'ouverture de crédits par le décret d'avance de fin de gestion.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que ces deux problèmes, **connus dès le début de gestion, auraient dû être pris en compte lors de la préparation de la budgétisation initiale** de la mission « Culture ».

Si les montants finalement ouverts par décret d'avance ont été modestes (3,1 millions d'euros en AE et 3,9 millions d'euros en CP) et inférieurs aux annulations effectuées en cours d'année sur la mission (30,2 millions d'euros en AE et 33,6 millions d'euros en CP), ils ont entraîné des redéploiements qui ont conduit à **mettre sous tension l'exécution des programmes considérés**.

En outre, la **procédure de décret d'avance constitue une exception au principe de l'autorisation parlementaire** des crédits du budget de l'État : elle devrait donc être **réservée à des dépenses à la fois urgentes et imprévisibles** pour lesquelles aucune autre solution n'était envisageable, et

¹ Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) est tenu de viser le document de répartition initiale des crédits et des emplois, ou DRICE, ainsi que le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel, ou DPGCEP (articles 91 et 92 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique). Il doit également rendre un avis sur le caractère soutenable de la programmation pour chacun des programmes.

Cet avis a été rendu, dans le cas de la mission « Culture », le 20 avril 2015. Les documents de répartition initiale des crédits et des emplois ont reçu le visa du contrôleur budgétaire le 5 janvier 2015 et les documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel le 20 avril 2015.

non pallier une budgétisation initiale défailante, identifiée comme telle par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).

5. Le suivi et l'évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, dont le coût s'élève à 465 millions d'euros en 2015, pourraient être améliorés

En 2015, **26 dispositifs fiscaux étaient rattachés à titre principal à la mission « Culture » pour un montant total estimé à 465 millions d'euros, soit près de 18 % des CP exécutés sur la mission en 2015.**

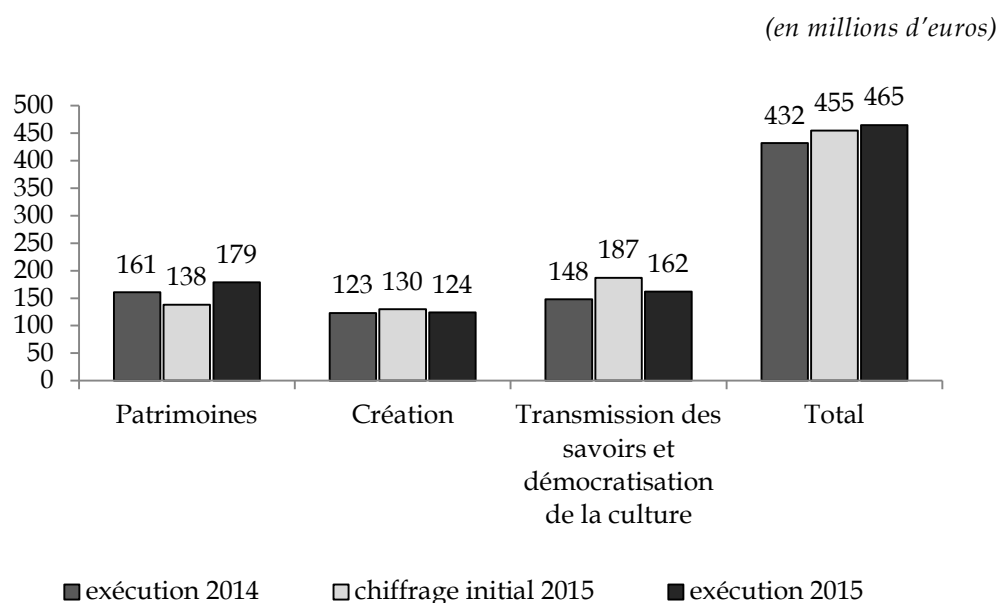
Le programme 175 « Patrimoines » compte 14 dépenses fiscales pour un montant évalué à 179 millions d'euros, le programme 131 « Création » 7 dispositifs pour 113 millions d'euros et le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » 5 dépenses fiscales dont le coût s'élèverait à 173 millions d'euros.

L'estimation initiale pour 2015 était inférieure de 10 millions d'euros à celle présentée dans le rapport annuel de performance pour 2015. La différence la plus importante entre prévision et exécution porte sur le programme 175 « Patrimoines » dont les dépenses fiscales ont été réévaluées à la hausse de 41 millions d'euros.

Cette augmentation provient principalement de deux dispositifs. D'une part, **l'imputation sur le revenu global, sans limitation de montant, des déficits fonciers supportés par les propriétaires de monuments historiques** classés, inscrits ou assimilés se serait élevée à 38 millions d'euros contre une prévision de 18 millions d'euros, soit une révision à la hausse de 20 millions d'euros. D'autre part, **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 se chiffre à 21 millions d'euros contre une estimation initiale de 10 millions d'euros (+ 11 millions d'euros).

Enfin, la déduction des charges foncières afférentes aux monuments historiques dont la gestion ne procure pas de revenus et le nouveau dispositif Malraux ont été revus à la hausse chacun de 5 millions.

Coût exécuté en 2014, prévu initialement et exécuté en 2015 des dépenses fiscales rattachées à la mission « Culture »



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que **la dépense fiscale peut être aussi efficace, voire davantage, que des crédits budgétaires** pour inciter les ménages ou les entreprises à se saisir des enjeux culturels et à les accompagner dans la production ou la préservation du patrimoine culturel français.

Cependant, **ces dispositifs doivent être régulièrement évalués** afin de vérifier leur pertinence et, le cas échéant, de proposer des aménagements permettant d'améliorer leur effet incitatif.

Force est de constater que **tel n'est pas le cas**, d'autant plus que le ministère des finances et des comptes publics d'une part, et celui de la culture et de la communication d'autre part, se renvoient l'un l'autre la responsabilité du suivi et de l'évaluation des dépenses fiscales. Comme a pu le constater votre rapporteur spécial Vincent Éblé à l'occasion de sa mission d'évaluation sur les dépenses fiscales liées à la préservation du patrimoine historique bâti¹, le ministère de la culture et de la communication n'était pas doté en 2015 de moyens suffisants pour anticiper les évolutions de la législation fiscale et apprécier l'efficacité des divers dispositifs qui lui sont rattachés. La collecte de données au niveau des directions régionales demeure lacunaire et insuffisamment organisée.

¹ Rapport d'information n° 18 (2015-2016) de M. Vincent Eblé, fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 octobre 2015.

Le rapport annuel de performances ne contient ainsi **aucune indication ni aucune analyse susceptible d'éclairer les écarts constatés entre prévision et exécution**. La méthodologie d'évaluation des différents dispositifs n'est pas non plus précisée alors qu'elle permettrait d'éclairer la fiabilité des chiffres présentés.

Vos rapporteurs spéciaux appellent donc à **un suivi renforcé des dépenses fiscales rattachées à la mission et à un programme d'évaluation pour les années à venir**, ciblé sur les dépenses les plus coûteuses. Loin de se limiter à une approche strictement comptable visant à limiter le coût de ces dispositifs, il s'agit au contraire d'en **identifier les éventuelles carences afin d'en permettre l'amélioration**.

MISSION « DÉFENSE »**M. DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEUR SPÉCIAL****SOMMAIRE**

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 96 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 98 |
| 1. <i>Des dépenses de personnel supérieures aux prévisions du fait de la révision en cours d'exercice du schéma d'emplois à la suite des attentats de janvier 2015</i> | <i>98</i> |
| 2. <i>Une budgétisation des ressources exceptionnelles permettant de sécuriser les ressources du ministère de la défense</i> | <i>100</i> |
| 3. <i>La sous-estimation récurrente et volontaire du « surcoût OPEX », des modalités de calcul du « surcoût OPINT » qui restent à définir</i> | <i>102</i> |
| 4. <i>Le règlement du contentieux « Mistral » : une méthode contestable, un schéma contraire aux dispositions organiques</i> | <i>104</i> |
| 5. <i>Un exercice marqué par d'importantes tensions en gestion</i> | <i>105</i> |
| 6. <i>Un report de charges contenu mais dont le niveau demeure élevé</i> | <i>107</i> |
| 7. <i>Une forte activité opérationnelle qui s'est traduite par d'importantes conséquences sur les personnels et les matériels.....</i> | <i>107</i> |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La mission « Défense » était dotée pour 2015 de 47,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 37,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Exécution des crédits de la mission par programme en 2015

(en millions d'euros et en %)

| | Crédits exécutés 2014 | | Crédits votés LFI 2015 | | Crédits exécutés 2015 | | Exécution 2015 / exéc. 2014 | | Exécution 2015 / LFI 2015 | |
|--|-----------------------|----------|------------------------|----------|-----------------------|----------|-----------------------------|---------|---------------------------|---------|
| | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 |
| Environnement et prospective de la politique de défense | | | | | | | | | | |
| AE | 1 903,1 | 618,7 | 1 350,2 | | 1 347,7 | | -29,2% | -100,0% | -0,2% | |
| CP | 1 867,8 | 618,7 | 1 334,0 | | 1 344,8 | | -28,0% | -100,0% | 0,8% | |
| Préparation et emploi des forces | | | | | | | | | | |
| AE | 23 536,4 | 15 756,7 | 9 057,7 | 0,0 | 9 325,3 | 0,0 | -60,4% | -100,0% | 3,0% | |
| CP | 23 404,0 | 15 756,7 | 7 362,3 | 0,0 | 8 052,3 | 0,0 | -65,6% | -100,0% | 9,4% | |
| Soutien de la politique de la défense | | | | | | | | | | |
| AE | 3 081,1 | 1 198,5 | 21 672,3 | 19 054,1 | 21 451,1 | 19 340,6 | 596,2% | 1513,8% | -1,0% | 1,5% |
| CP | 2 926,9 | 1 198,5 | 21 035,9 | 19 054,1 | 21 375,7 | 19 340,6 | 630,3% | 1513,8% | 1,6% | 1,5% |
| Équipement des forces | | | | | | | | | | |
| AE | 11 529,2 | 1 917,6 | 15 169,2 | | 9 901,1 | | -14,1% | -100,0% | -34,7% | |
| CP | 9 672,2 | 1 917,6 | 7 769,9 | | 10 210,1 | | 5,6% | -100,0% | 31,4% | |
| Excellence technologique des industries de défense (ancien) | | | | | | | | | | |
| AE | 2 000,0 | | | | | | | | | |
| CP | 2 000,0 | | | | | | | | | |
| Total | | | | | | | | | | |
| AE | 42 049,8 | 19 491,6 | 47 249,4 | 19 054,1 | 42 025,1 | 19 340,6 | -0,1% | -0,8% | -11,1% | 1,5% |
| CP | 39 871,0 | 19 491,6 | 37 502,1 | 19 054,1 | 40 982,9 | 19 340,6 | 2,8% | -0,8% | 9,3% | 1,5% |

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

L'exécution 2015 a été marquée par d'importantes décisions prises en cours de gestion (cf. *infra*), à la suite notamment des attentats de janvier

et de novembre 2015. Au total, les dépenses de la mission se sont élevées à 42 milliards d'euros en AE (- 11,1 % par rapport aux prévisions) et 41 milliards d'euros en CP (+ 9,3 % par rapport aux prévisions).

Il convient par ailleurs de noter qu'à compter de l'exercice 2015, l'ensemble des dépenses de personnel (titre 2) sont portées par le programme 212 « Soutien de la politique de défense ».

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en millions d'euros)

| Prog. | LFI 2015 | Reportants entrants | Décrets d'avance | Virement ou transfert | LFR de fin de gestion | Reportants sortants | Fonds de concours et attributions de produits | Total des crédits ouverts | Exécution 2015 |
|--|----------|---------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|---|---------------------------|----------------|
| Environnement et prospective de la politique de défense | | | | | | | | | |
| AE | 1 350,1 | 50,3 | | - 40,2 | | | 0,3 | 1 360,6 | 1 347,7 |
| CP | 1 333,9 | 45,0 | | - 14,4 | - 20,0 | | 0,3 | 1 344,8 | 1 344,8 |
| Préparation et emploi des forces | | | | | | | | | |
| AE | 8 783,1 | 1 176,8 | 588,3 | - 96,0 | | 4,6 | 384,6 | 10 836,9 | 9 325,3 |
| CP | 7 087,7 | 142,7 | 501,3 | - 59,5 | | 4,6 | 384,6 | 8 056,9 | 8 052,3 |
| Soutien de la politique de la défense | | | | | | | | | |
| AE | 21 319,1 | 404,3 | 198,9 | 99,5 | 0,0 | 20,3 | 336,8 | 22 358,6 | 21 451,1 |
| CP | 20 682,7 | 6,1 | 305,9 | 64,4 | 0,0 | 20,3 | 336,8 | 21 395,9 | 21 375,7 |
| Équipement des forces | | | | | | | | | |
| AE | 15 085,9 | 5 092,1 | - 170,1 | 11,2 | 2 200,9 | 592,0 | 996,3 | 23 216,3 | 9 901,1 |
| CP | 7 686,5 | 67,0 | - 170,1 | 21,5 | 2 200,9 | 592,0 | 996,3 | 10 802,1 | 10 210,1 |
| Total | | | | | | | | | |
| AE | 46 538,2 | 6 723,5 | 617,1 | - 25,5 | 2 200,9 | 616,8 | 1 718,1 | 57 772,3 | 42 025,1 |
| CP | 36 790,9 | 260,9 | 637,1 | 11,9 | 2 180,9 | 616,8 | 1 718,1 | 41 599,8 | 40 982,9 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère du budget et rapport annuel de performances 2015

Programmation pluriannuelle de la mission*(en millions d'euros)*

| | 2014 | 2015 |
|---------------------------|---------------|---------------|
| Budget triennal 2013-2016 | 30 158 | 30 150 |
| Budget triennal 2015-2017 | - | 29 003 |
| Loi de finances initiale | 37 321 | 36 791 |
| Exécution | 29 374 | 31 470 |
| Écart exécution / LPFP | -784 | 2 467 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère du budget et rapports annuels de performances 2014 et 2015

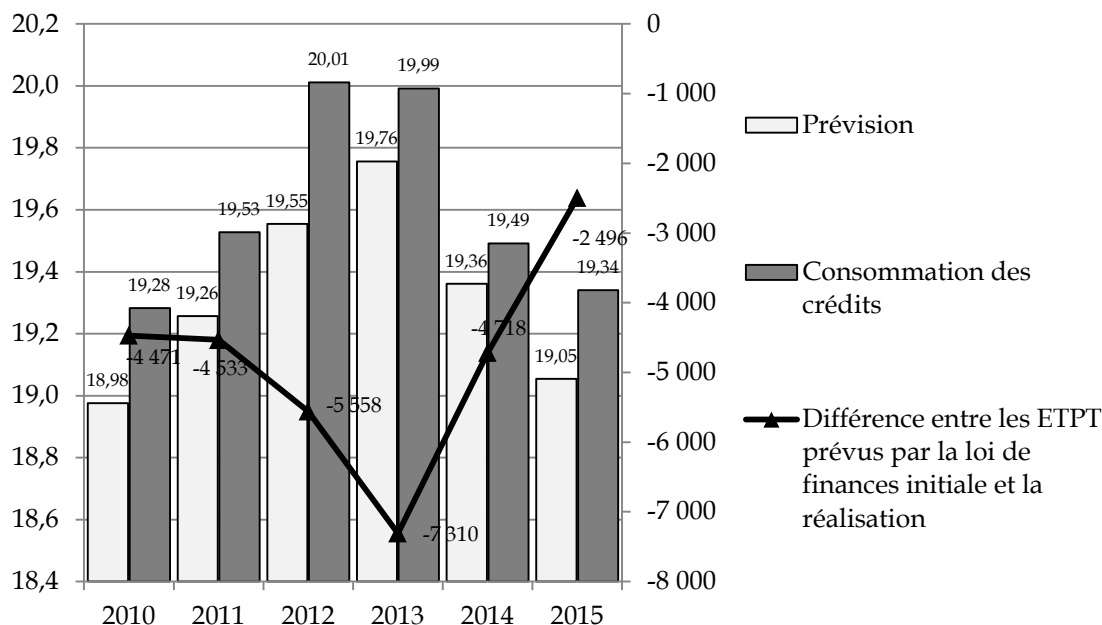
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Des dépenses de personnel supérieures aux prévisions du fait de la révision en cours d'exercice du schéma d'emplois à la suite des attentats de janvier 2015

En 2015, les dépenses de personnel, désormais portées en totalité par le programme 212 « Soutien de la politique de la défense », ont diminué de plus de 225 millions d'euros par rapport à 2014, passant de 19,57 milliards d'euros en 2014 à 19,34 milliards d'euros en 2015.

**Évolution des écarts entre les prévisions de la loi de finances initiale
et la réalisation :
dépenses de personnel et équivalents temps plein travaillé (ETPT)**

(en milliards d'euros et ETPT)



Source : commission des finances du Sénat, d'après réponses au questionnaire du rapporteur général

Pour autant, ces dépenses ont été significativement supérieures aux crédits inscrits en loi de finances (19,05 milliards d'euros).

Cet écart s'explique pour partie par la révision du schéma d'emplois en cours d'exercice. En effet, à la suite des attentats de janvier 2015, la trajectoire de diminution des effectifs du ministère de la défense fixée par la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 (LPM)¹ a été modifiée par la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019², portant l'objectif de suppressions de postes de - 33 675 ETP à - 14 925 ETP.

Pour 2015, la LPM actualisée fixait un objectif de stabilité des effectifs. Si cet objectif n'a pas été atteint, la diminution des effectifs a cependant été contenue. Au total, le schéma d'emplois pour 2015 s'est élevé à - 645 ETP, pour une prévision s'établissant initialement à - 7 500 ETP.

Par ailleurs, dans son discours prononcé devant le Parlement au lendemain des attentats du 13 novembre 2015, le Président de la République a fixé l'objectif d'une stabilité des effectifs après

¹ Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

² Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

l'augmentation prévue en 2016, portant le nombre de suppressions de postes à 5 707 ETP sur la période 2014-2019.

Si le déficit constaté en 2015 (- 645 ETP) n'était ni compensé ni aggravé dans les années à venir, les suppressions de postes devraient atteindre **6 352 ETP**.

Évolution du schéma d'emplois

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Total |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| LPM | - 7 881 | - 7 500 | - 7 397 | - 7 397 | - 3 500 | 0 | - 33 675 |
| LPM actualisée | - 8 007 | 0 | 2 300 | - 2 600 | - 2 800 | - 3 818 | - 14 925 |
| Discours | - 8 007 | 0 | 2 300 | 0 | 0 | 0 | - 5 707 |

Source : Cour des comptes, d'après ministère de la défense

2. Une budgétisation des ressources exceptionnelles permettant de sécuriser les ressources du ministère de la défense

La loi de finances pour 2015 prévoyait de doter la mission « Défense » de **31,4 milliards d'euros, dont 29 milliards d'euros au titre de crédits budgétaires et 2,4 milliards d'euros au titre de ressources exceptionnelles** (dont 2,17 milliards d'euros au titre du CAS « Fréquences » et 0,23 milliard d'euros au titre du CAS « Immobilier »).

Considérant que **cette recette ne pourrait être réalisée dès l'année 2015** et qu'en conséquence le budget présenté par le Gouvernement était **insincère, le Sénat avait, sur la proposition de votre commission des finances, rejeté les crédits de la mission « Défense »**.

Or, comme le note la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution 2015, *« la cession des fréquences s'est concrétisée le 8 décembre 2015 avec l'attribution par l'ARCEP des autorisations pour 2 798 M€. Toutefois, conformément aux dispositions fixées en juin 2015, seul un quart du prix de cession (700 M€) était exigible en 2015 et, en pratique, aucune recette n'a pu être effectivement encaissée au titre de la cession des fréquences de 700 MHz »*, confirmant ainsi l'analyse de votre commission des finances.

L'actualisation de la LPM a répondu à la critique formulée par le Sénat et a permis de sécuriser **les ressources financières du ministère de la défense, en substituant des crédits budgétaires aux recettes exceptionnelles prévues sur le CAS « Fréquences »**.

La loi de finances rectificative du 30 décembre 2015¹ a ainsi procédé à une majoration des crédits de la mission « Défense » à hauteur de 2,2 milliards d'euros en CP, dont **2,144 milliards d'euros au titre de la rebudgétisation des crédits issus du CAS « Fréquences »**.

¹ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Évolution de la structure des ressources financières du ministère de la défense pour 2015 (périmètre LPM)

(en milliards d'euros)

| | LPM | LFI | Actualisation |
|-----------------------------------|------|------|---------------|
| Crédits budgétaires | 29,6 | 29 | 31,2 |
| Ressources exceptionnelles | 1,8 | 2,4 | 0,2 |
| Total | 31,4 | 31,4 | 31,4 |

Source : commission des finances du Sénat

Au-delà de la seule annuité 2015, cette tendance devrait se poursuivre sur l'ensemble de la programmation. Ainsi, entre 2015 et 2019, les ressources exceptionnelles (REX) ne représenteront plus qu'un montant de 0,93 milliard d'euros, contre 6,26 milliards d'euros prévus par la loi de programmation des finances publiques 2015-2017. Compte tenu de l'incertitude liée à ces recettes (pour 2015, le montant des recettes issues du CAS « Immobilier » ne s'est élevé qu'à 186 millions d'euros alors que la prévision avait été fixée à 230 millions d'euros), une rebudgétisation de l'ensemble des ressources du ministère devrait cependant être envisagée.

Évolution des crédits du ministère de la défense pour la période 2015-2019

(en milliards d'euros)

| | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Ressources totales | LPM | 31,38 | 31,38 | 31,38 | 31,56 | 31,78 | 32,51 |
| | LPFP | | 31,4 | 31,4 | 31,6 | | |
| | LPM actualisée | | 31,38 | 31,98 | 32,26 | 32,77 | 34,02 |
| <i>Dont crédits budgétaires</i> | LPM | 29,61 | 29,61 | 30,13 | 30,65 | 31,5 | 32,36 |
| | LPFP | | 29 | 29,52 | 30,05 | | |
| | LPM actualisée | | 31,15 | 31,73 | 32,11 | 32,62 | 33,87 |
| <i>Dont ressources issues de cessions</i> | LPM | 1,77 | 1,77 | 1,25 | 0,91 | 0,28 | 0,15 |
| | LPFP | | 2,4 | 1,88 | 1,55 | | |
| | LPM actualisée | | 0,23 | 0,25 | 0,15 | 0,15 | 0,15 |

Source : commission des finances du Sénat

Malgré son caractère tardif, qui a pu engendrer des difficultés en gestion (cf. *infra*), la minoration des prévisions de recettes exceptionnelles répond à une inquiétude exprimée par le Sénat lors de l'examen de la loi de finances pour 2015.

3. La sous-estimation récurrente et volontaire du « surcoût OPEX », des modalités de calcul du « surcoût OPINT » qui restent à définir

Le surcoût opérations extérieures (OPEX) s'est élevé en 2015 à 1,117 milliard d'euros. Il a été financé à hauteur de :

- 450 millions d'euros au titre de la provision inscrite en loi de finances, conformément au montant fixé par la LPM 2014-2019 ;

- 34,4 millions d'euros de ressources de fonds de concours (remboursements de l'ONU et des nations alliées soutenues par la France en Afghanistan) ;

- 6,8 millions d'euros de ressources reçues par décret de transfert ;

- 625,3 millions d'euros par décret d'avance du 27 novembre 2015.

La sous-budgétisation volontaire des OPEX pose **un problème de sincérité budgétaire dans la mesure où le montant prévu chaque année au titre du surcoût OPEX est significativement inférieur au montant exécuté.** Aussi, et compte tenu des difficultés liées aux modalités de financement du « surcoût OPEX », **votre rapporteur spécial a souhaité réaliser un contrôle budgétaire sur cette question.**

Les conclusions de ces travaux seront rendues en octobre 2016, concomitamment à la remise par la Cour des comptes d'une enquête sur ce sujet réalisée à la demande de votre commission des finances en application de l'article 58§2 de la loi organique relative aux lois de finances.

Évolution du « surcoût OPEX »

(en millions d'euros)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | PLF 2016 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Surcoût des OPEX | | | | | | | | | | | | | | |
| Loi de finances initiale | 24 | 24 | 100 | 175 | 375 | 475 | 510 | 570 | 630 | 630 | 630 | 450 | 450 | 450 |
| Coûts non prévus par la LFI | 630 | 609 | 453 | 428 | 310 | 376 | 361 | 290 | 617 | 243 | 620 | 668 | 666 | |
| Total | 654 | 633 | 553 | 603 | 685 | 851 | 871 | 860 | 1247 | 873 | 1250 | 1118 | 1116 | |
| Financement du surcoût des OPEX non prévu en LFI | | | | | | | | | | | | | | |
| Décrets d'avances | 400 | 540 | 421 | 453 | 273 | 222 | 228 | 247 | 538 | 187 | 578 | 611 | 625 | |
| Crédits ouverts en LFR | 420 | 495 | | 269 | | | 223 | 247 | | | | | | |
| Autres (dont fonds de concours) | | | | | 14 | 41 | 79 | 50 | 79 | 56 | 50 | 54 | 41 | |
| Total | 400 | 540 | 421 | 453 | 287 | 263 | 307 | 297 | 617 | 243 | 628 | 665 | 666 | |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire 2016

Par ailleurs, l'année 2015 a été marquée par le lancement et la pérennisation de l'opération « sentinelle » à la suite des attentats de janvier. Le surcoût des opérations intérieures (176,1 millions d'euros) a été compensé au ministère de la défense à hauteur de 170,6 millions d'euros, dont 51,6 millions d'euros de dépenses de titre 2 par le décret d'avance du 27 novembre 2015.

Les modalités de calcul ayant abouti à ce montant ne sont toutefois pas arrêtées. En effet, contrairement au calcul du « surcoût OPEX », dont la méthode a été arrêtée conjointement par la direction des affaires financières et le ministère du budget, le montant du « surcoût OPINT » pour 2015 a été chiffré par le seul ministère de la défense. Or le chiffrage de l'impact des opérations intérieures sur certains coûts n'est pas évident. Ainsi, la moindre dépense liée au versement de l'indemnité pour service en campagne (ISC)¹ a été estimée par le ministère à 15 millions d'euros sans que la méthode ayant permis d'aboutir à ce montant n'ait été explicitée. **Il conviendrait par conséquent que, dès l'exercice 2016, une méthode de calcul fasse l'objet**

¹ L'indemnité pour service en campagne est versée au militaire qui, dans le cadre des activités d'instruction, d'entraînement ou d'intervention effectuée, hors de sa garnison, une sortie de plus de 36 heures consécutives.

d'une définition commune entre le ministère de la défense et celui du budget.

4. Le règlement du contentieux « Mistral » : une méthode contestable, un schéma contraire aux dispositions organiques

À la suite de négociations entamées entre la France et la Russie dès 2009, un contrat prévoyant la fourniture par DCNS de deux bâtiments de projection et de commandement (BPC) a été signé le 10 juin 2011 entre DCNS et la société russe ROSOBORONEXPORT (ROE). La livraison d'un premier BPC devait intervenir en novembre 2014 et celle d'un second BPC en novembre 2015.

Au total, le prix devant être réglé par la Russie s'élevait à 1,2 milliard d'euros, dont 893 millions d'euros ont versés à titre d'avance à DCNS.

En raison de la crise ukrainienne, le Gouvernement français n'a pas délivré à DCNS l'autorisation d'exportation que celle-ci sollicitait pour pouvoir livrer le premier BPC, dont la construction avait suivi le calendrier prévu. Cette livraison n'est donc pas intervenue et un refus de licence d'exportation de ce matériel militaire est implicitement né le 25 juin 2015, du fait du silence gardé par l'administration. Une décision explicite de refus de la licence d'exportation a ensuite été prise le 4 août 2015 concernant le second BPC, à la veille de la signature des accords réglant le différend avec la Russie.

En effet, la France et la Russie ont décidé en février 2015 d'engager des négociations pour aboutir à un règlement négocié. **Celui-ci prend la forme de deux accords intergouvernementaux, signés concomitamment le 5 août 2015.** Ces accords prévoient le versement par la France d'une indemnité s'élevant à **949,7 millions d'euros.**

Ce montant a été réglé en totalité à partir du programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense ».

Ce programme a ensuite bénéficié du **rattachement de 893 millions d'euros par fonds de concours** à la suite du reversement à l'État des sommes que DCNS avait reçues de son client.

Le Gouvernement avait indiqué que **le solde, soit 56,7 millions d'euros, serait rendu au programme lors de la fin de gestion 2015.**

Ce différentiel a effectivement été compensé par **la loi de finances rectificative du 30 décembre 2015.**

La mise en œuvre de cet accord appelle deux remarques :

- d'une part, **le Parlement a été placé devant le fait accompli**, l'accord ayant été exécuté dès le 5 août 2015 alors que **la loi l'autorisant n'a été promulguée que le 9 octobre 2015**¹ ;

- d'autre part, **la régularité budgétaire d'un tel schéma apparaît incertaine**. En effet, aux termes de l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Or l'indemnité versée à la Russie ne se rattachant pas à la politique publique de défense, elle n'aurait donc pas dû être imputée sur un programme de la mission « Défense ».

5. Un exercice marqué par d'importantes tensions en gestion

La rebudgétisation tardive des ressources du CAS « Fréquences », la révision du schéma d'emplois en cours d'exercice, la mise en œuvre de l'accord France-Russie et le coût lié aux opérations extérieures et aux opérations intérieures se sont traduits par **des tensions en gestion dès le début du second semestre 2015, qui ont nécessité des ouvertures de crédits ainsi que le « dégel » d'une partie de la réserve de précaution**.

La mise en œuvre de l'accord France-Russie a tout d'abord nécessité la levée de la réserve de précaution du programme 146 « Équipement des forces » à hauteur de 615 millions d'euros dès le 4 août 2015.

S'agissant de la rebudgétisation des crédits du CAS « Fréquences », la Cour des comptes note dans son analyse de l'exécution budgétaire 2015 du CAS « Fréquences » que « *les délais entre la décision de rebudgétisation du CAS et sa mise en œuvre effective en LFR ont aggravé les tensions en trésorerie sur le programme 146 " Emploi des forces " de la mission " Défense " et accru les intérêts moratoires² versés par ce programme en 2015* », qui ont connu **un quasi doublement, passant de 4,4 millions d'euros en 2014 à 8,5 millions d'euros en 2015**. Ces crédits n'ont pu être consommés que grâce à leur « fléchage » en amont par des effectifs réquisitionnés en toute fin d'année.

Par ailleurs, **une partie de ces crédits ouverts ont été neutralisés** par les annulations de crédits au titre de **la solidarité interministérielle** prévues en décret d'avance et en loi de finances rectificative (200 millions d'euros) et **le gel** intervenu en fin d'année (590 millions d'euros).

¹ Loi n° 2015-1254 du 9 octobre 2015 autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur le règlement des obligations complémentaires liées à la cessation de l'accord du 25 janvier 2011 relatif à la coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement.

² Ces intérêts sont versés lorsqu'il existe un retard de paiement.

S'agissant des dépenses de personnel, la modification de la trajectoire de réduction des effectifs actée par la LPM actualisée s'est traduite par une insuffisance des crédits de titre 2. **Ces difficultés ont en outre été renforcées par les dysfonctionnements du système de paie Louvois, à l'origine d'indus qui se sont élevés à 41 millions d'euros en 2015. Or ces indus, dont la survenance était quasi certaine, n'avaient pas été inscrits en loi de finances,** le Gouvernement ayant indiqué que « *dans la perspective de la résorption progressive des dysfonctionnements, comme de l'amélioration de la récupération en flux des indus versés, aucun nouvel indu, ni nouvelle imputation budgétaire, ne sont prévus, pour 2015 et au-delà, au titre des dépenses prévisionnelles* ».

Le remplacement progressif de Louvois par le logiciel Source Solde à compter de 2017 doit permettre de corriger ces dysfonctionnements. Pour autant, comme le note la Cour des comptes dans son rapport public 2016¹, « *Source Solde est un projet informatique de gestion parmi les plus complexes par ses spécificités et le nombre des personnels concernés. Des difficultés majeures, susceptibles de peser sur sa mise en production à la date prévue et avec le niveau de qualité exigé, ne sont pas encore complètement maîtrisées, alors que le planning du déroulement du projet comporte peu de marge* ».

Votre rapporteur spécial sera par conséquent particulièrement attentif à ce que la mise en place de Source Solde ne connaisse pas les mêmes errements que Louvois.

Enfin, la sous-évaluation volontaire des OPEX et le surcoût constaté des OPINT a nécessité l'ouverture de crédits à hauteur de 625 millions d'euros au titre des OPEX et 171 millions d'euros au titre des OPINT par décret d'avance du 27 novembre 2015.

Pour faire face à ces tensions en gestion, une partie des fonds dont dispose la France à l'OCCAr (Organisme conjoint de coopération en matière d'armement) a été sollicitée. Selon la Cour des comptes, 187 millions d'euros ont ainsi été rapatriés (151 millions d'euros au titre des intérêts accumulés, 20 millions d'euros au titre des pénalités payées par les industriels et 16 millions d'euros au titre de recouvrements divers). Le traitement budgétaire de ces fonds, qui n'ont pas été inscrits comme une recette au budget de l'État, n'apparaît pas conforme au principe de non-contraction entre les dépenses et les recettes prévu à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances. La Cour des comptes note ainsi que « *les intérêts générés sur les comptes de l'OCCAr servant à régler des dépenses du budget général, ils devraient être mis en recettes au budget général et non conduire à des atténuations de dépenses* ».

¹ Cour des comptes, rapport public annuel, février 2016.

6. Un report de charges contenu mais dont le niveau demeure élevé

Le report de charges correspond à l'ensemble des dépenses ayant fait l'objet d'un service fait impayées à la fin de la gestion et les avances dues non réglées sur des contrats passés avant le 31 décembre de l'année considérée.

Au 31 décembre 2014, le report de charges s'élevait à 3,5 milliards d'euros. **En 2015, le report de charges a été contenu à hauteur de 3,1 milliards d'euros, même s'il demeure supérieur aux prévisions (2,9 milliards d'euros).**

Évolution des reports de charges

(en millions d'euros)

| 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Fin 2015 (prévision) | Fin 2015 (réalisation) |
|---------|---------|---------|---------|-------------------------|---------------------------|
| 2 734,5 | 3 159,5 | 3 451,8 | 3 498,1 | 2 911,7 | 3 088,9 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère de la défense

Par ailleurs, compte tenu de son niveau, le report de charges doit faire l'objet d'une vigilance, le montant des crédits votés en loi de finances n'étant pas à eux seuls suffisants pour en assurer la maîtrise. Lors de son audition par la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2015, Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement, indiquait ainsi qu'« à la veille de la loi de finances rectificative, les créances dues par ce programme atteindront près de quatre milliards d'euros. Si la loi de finances rectificative est au rendez-vous au montant prévu, le report de charge sera [...] maîtrisé, mais à la condition qu'il n'y ait pas d'annulations de crédits pour couvrir les surcoûts induits par les OPEX, Sentinelle ou une éventuelle insuffisance sur le titre 2 ».

Dans sa note sur l'exécution budgétaire, la Cour des comptes rappelle en outre que, s'agissant des programmes 178 et 212, la maîtrise du report de charges a été permise par des « retards de notification de marchés et de recettes plus importante que prévues (P178) » ainsi qu'un « mouvement de fongibilité asymétrique en fin de gestion (20 M€ pour le P212) ».

7. Une forte activité opérationnelle qui s'est traduite par d'importantes conséquences sur les personnels et les matériels

Les indicateurs de performance « Niveau de réalisation des activités et de l'entraînement » et « Disponibilité des matériels par rapport aux exigences des contrats opérationnels » fournissent une image utile des

conséquences de la surutilisation des hommes et des matériels dans le cadre des OPEX et des OPINT.

S'agissant de l'armée de terre, le rapport annuel de performances note que **le nombre de journées de préparation opérationnelles** (mises en condition avant projection, préparation opérationnelle générique et formation individuelle) **a chuté de 24 % passant de 84 à 64 en un an**, cette situation se traduisant par « *une usure du personnel de l'armée de terre qui vit sur un capital opérationnel qu'elle peine à régénérer* ». Le rapport annuel de performances rappelle que si « *la remontée des effectifs de la FOT [force opérationnelle terrestre] devrait redonner des marges de manœuvre permettant une reprise progressive de la préparation opérationnelle interarmes fin 2016. Cette remontée sera toutefois conditionnée par le volume des forces maintenues sur l'opération Sentinelle* ». Par ailleurs, si le nombre d'heures de vol effectuées par les pilotes d'hélicoptère de l'armée de terre est resté stable par rapport à 2014, leur répartition se fait au détriment **des pilotes plus jeunes** « *qui peinent à faire leurs heures* ». La surutilisation des matériels a également d'importantes conséquences alors que « *la production de matériels régénérés reste insuffisante car une partie des personnels de maintenance est engagée* » au titre de l'opération Sentinelle.

S'agissant de la marine, le rapport annuel de performances note que « *la génération de pilotes opérationnels est pénalisée par l'emploi des pilotes instructeurs dans des missions opérationnelles et les tensions sur la dotation et la disponibilité de certaines flottes d'hélicoptères* ». La disponibilité des matériels navals connaît également peut également s'avérer inférieure aux objectifs, notamment pour les plus anciens d'entre eux.

Enfin, s'agissant de l'armée de l'air, il rappelle que « *l'intensité des engagements actuels, en accélérant le vieillissement des appareils, pourrait, en l'état, compromettre la disponibilité technique nécessaire à cette remontée d'activité. Enfin, l'activité aérienne est en grande partie réalisée en opérations pour la chasse comme pour le transport, obérant l'activité de préparation opérationnelle en métropole* ».

MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 110 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 114 |
| 1. 40 millions d'euros du programme d'investissements d'avenir n'ont pas été affectés | 114 |
| 2. Une gestion difficile en raison d'une réserve de précaution « fictive » sur le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » qui pèse sur les autres programmes | 114 |
| 3. Une dépense au titre des fonds spéciaux supérieure aux prévisions | 116 |
| 4. Des charges à payer importantes en raison du projet « Fontenoy-Ségur » qui devrait permettre la réalisation d'économies | 116 |
| III. LE TRAITEMENT DE LA LÉGION D'HONNEUR ET DE LA MÉDAILLE MILITAIRE | 117 |
| 1. La création des traitements au XIX ^e siècle | 117 |
| 2. Des traitements aux montants désormais symboliques | 119 |
| 3. Des coûts de gestion au moins équivalents aux traitements versés | 120 |
| 4. Remplacer progressivement ces traitements par le versement d'une subvention aux sociétés d'entraide | 123 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La loi de finances initiale pour 2015 prévoyait 1,24 milliard d'euros de crédits de paiement (CP) et 1,26 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) au titre de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » (hors fonds de concours et attributions de produits).

S'agissant des crédits de paiement, le taux d'exécution par rapport à la loi de finances initiale s'élève à 92 % et 97 % des crédits ouverts ont été consommés.

**Exécution 2015 des dépenses de la mission
(hors fonds de concours et attributions de produits)**

(en euros)

| | | Prévision LFI | Crédits ouverts | Exécution | Taux d'exécution (par rapport à la prévision LFI) | Taux d'exécution (par rapport aux crédits ouverts) |
|--|----|---------------|-----------------|---------------|---|--|
| Mission | AE | 1 261 796 545 | 1 211 326 208 | 1 105 790 925 | 88% | 91% |
| | CP | 1 242 998 006 | 1 172 810 305 | 1 140 509 106 | 92% | 97% |
| Coordination du travail gouvernemental | AE | 570 137 122 | 530 242 666 | 503 680 144 | 88% | 95% |
| | CP | 605 820 061 | 546 898 221 | 522 260 341 | 86% | 95% |
| Protection des droits et libertés | AE | 97 863 758 | 102 628 178 | 98 227 344 | 100% | 96% |
| | CP | 98 302 966 | 97 097 143 | 92 796 508 | 94% | 96% |
| Moyens mutualisés des administrations déconcentrés | AE | 593 795 665 | 578 455 364 | 503 883 437 | 85% | 87% |
| | CP | 538 874 979 | 528 814 941 | 525 452 257 | 98% | 99% |

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performances (RAP) 2015

Les crédits disponibles sont inférieurs aux crédits prévus par la loi de finances initiale - de 6 % en CP et de 4 % en AE - en raison d'importants transferts (50 millions d'euros en crédits de paiement) et des annulations intervenues lors de la loi de finances rectificative de fin d'année.

Synthèse des ouvertures et annulations de crédits (hors fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros)

| | Programme 129 | | Programme 308 | | Programme 333 | | Mission | |
|--|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Décrets pour dépenses accidentelles et imprévisibles | 12,25 | 12,25 | | | | | 12,25 | 12,25 |
| Décrets de transfert | -32,81 | -51,52 | | | 1,40 | 1,40 | -31,41 | -50,12 |
| Décrets de virement | 2,70 | 2,70 | | | | | 2,70 | 2,70 |
| Décrets d'avance | -4,50 | -8,01 | -3,82 | -2,30 | -15,65 | -10,16 | -23,97 | -20,47 |
| Décrets d'annulation | -6,52 | -6,52 | -0,01 | -0,01 | -2,00 | -2,00 | -8,53 | -8,53 |
| Arrêtés de report de crédits | 28,65 | 31,83 | 8,59 | 1,10 | 1,19 | 0,98 | 38,42 | 33,91 |
| Loi de finances rectificative de décembre | -39,68 | -39,68 | | | -0,28 | -0,28 | -39,96 | -39,96 |
| Total | -39,92 | -58,94 | 4,76 | -1,21 | -15,34 | -10,06 | -50,50 | -70,22 |

Source : commission des finances du Sénat à partir du RAP 2015

Sur le programme 129, neuf décrets de transfert sont intervenus au cours de l'exercice – correspondant à 38 millions d'euros d'ouvertures de crédits et à 89 millions d'euros d'annulations. Outre l'habituel transfert sortant au profit du ministère de la défense pour financer des « *capacités techniques interministérielles* » (72,6 millions d'euros en CP et 57,9 millions d'euros en AE), deux importants transferts en provenance du ministère de la défense sont intervenus (en octobre et novembre 2015) pour le « *financement d'un besoin opérationnel prioritaire* »¹.

L'annulation, par la loi de finances rectificative, de 40 millions d'euros, visait à compenser à due concurrence une recette supplémentaire versée au titre du redéploiement du programme d'investissements d'avenir (PIA).

En effet, en fin d'année 2015, il est apparu que 40 millions d'euros du PIA « Transition numérique de l'État », créé en 2014, n'avaient pas été consommés par la Caisse des dépôts et consignations, désignée opérateur de ce PIA : **cette somme a donc été reversée par la Caisse des dépôts et consignations au budget général de l'État, par le biais d'un rétablissement de crédits. Celui-ci apparaît, budgétairement, sous la forme d'une atténuation de dépense, c'est-à-dire une dépense négative du titre 7 relatif aux dépenses d'opérations financières.**

Bien que neutre budgétairement, cette opération, qui revient en fait à contracter des recettes et des dépenses, **a pour effet de diminuer, en**

¹ Rapport relatif au décret n° 2015-1413 du 4 novembre 2015 portant transfert de crédits.

affichage, de 40 millions d'euros le montant des crédits effectivement consommés au titre de la mission.

Par conséquent (hors fonds de concours et attributions de produits), le taux réel d'exécution de la mission est de 95 % par rapport aux crédits prévus par la loi de finances initiale.

**Exécution 2015 des dépenses de la mission
(hors fonds de concours et attributions de produits)**

(en euros)

| | | Prévision LFI | Crédits ouverts | Exécution (hors <u>atténuation</u> de dépenses) | Taux d'exécution (par rapport à la prévision LFI) |
|--|----|---------------|-----------------|--|--|
| Mission | AE | 1 261 796 545 | 1 211 326 208 | 1 145 790 925 | 91% |
| | CP | 1 242 998 006 | 1 172 810 305 | 1 180 509 106 | 95% |
| Coordination du travail gouvernemental | AE | 570 137 122 | 530 242 666 | 543 680 144 | 95% |
| | CP | 605 820 061 | 546 898 221 | 562 260 341 | 93% |
| Protection des droits et libertés | AE | 97 863 758 | 102 628 178 | 98 227 344 | 100% |
| | CP | 98 302 966 | 97 097 143 | 92 796 508 | 94% |
| Moyens mutualisés des administrations déconcentrées | AE | 593 795 665 | 578 455 364 | 503 883 437 | 85% |
| | CP | 538 874 979 | 528 814 941 | 525 452 257 | 98% |

Source : commission des finances du Sénat à partir du RAP 2015

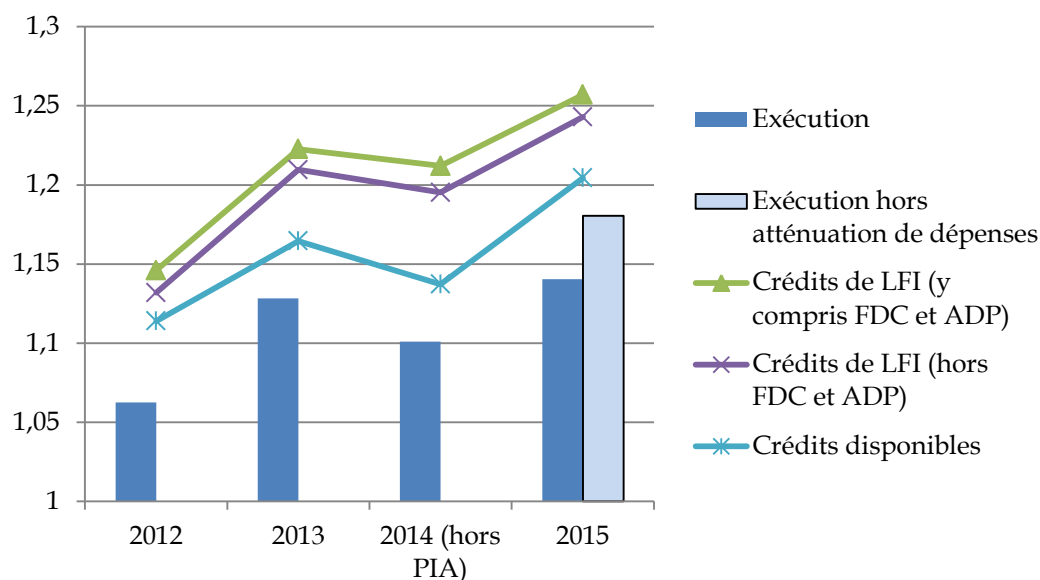
Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur spécial avait noté une légère hausse des crédits de paiement prévus, de 25 millions d'euros (+ 2,9 %) par rapport à la loi de finances pour 2014 (hors PIA).

Selon le rapport annuel de performances pour 2015, entre 2014 et 2015, les dépenses de la mission ont augmenté de 39 millions d'euros, (+ 3,5 %).

En réalité, retraitées de l'atténuation de dépenses relatives au PIA, **les dépenses de la mission s'élèvent à 1,180 milliard d'euros en CP (et 1,185 milliard d'euros en AE), soit une augmentation de 79 millions d'euros (+ 7,2 %) par rapport à l'exécution 2014.**

Évolution des crédits de paiement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » depuis 2012

(en milliard d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports annuels de performances (RAP)

Le budget triennal 2015-2017 est respecté mais la mission ne respecte pas la norme « zéro valeur ».

Programmation pluriannuelle de la mission

(en millions d'euros)

| | 2014 | 2015 |
|---------------------------|-------------|--------------|
| Budget triennal 2013-2016 | 1,13 | 1,12 |
| Budget triennal 2015-2017 | 1,14 | 1,17 |
| Loi de finances initiale | 1,14 | 1,17 |
| Exécution | 1,04 | 1,08 |
| Écart exécution / LPFP | -0,1 | -0,09 |

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Source : commission des finances du Sénat

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. 40 millions d'euros du programme d'investissements d'avenir n'ont pas été affectés

Le programme d'investissements d'avenir créé par la loi de finances pour 2014 et doté initialement de 150 millions d'euros visait à « soutenir et accélérer la réalisation de projets particulièrement innovants, qui transformeront en profondeur les modalités de l'action publique et faciliteront la vie des entreprises, des particuliers et des agents publics »¹. 24 millions d'euros ont été annulés sur ce programme par la loi de finances rectificative pour 2014.

Les crédits ouverts au titre de ce PIA, soit 126 millions d'euros, ont été versés à la Caisse des dépôts et consignations, qui a été désignée comme l'opérateur de ce projet. Votre rapporteur spécial indiquait lors de l'examen du projet de loi de règlement des comptes 2014 que même si les crédits étaient considérés comme consommés, l'opérateur ne les avait « lui-même pas forcément dépensés ».

Effectivement, il s'avère que plus de 25 % des crédits du PIA n'ont pas été utilisés et **le traitement budgétaire du PIA pose problème puisqu'il a conduit à minorer « fictivement » de 40 millions d'euros le montant effectif des dépenses de la mission.**

2. Une gestion difficile en raison d'une réserve de précaution « fictive » sur le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » qui pèse sur les autres programmes

La mise en réserve initiale a été appliquée à chaque programme de la mission.

Montant de la réserve initiale par programme

(en euros)

| | AE | CP | AE=CP |
|---|-------------------|-------------------|------------------|
| | HT2 | | T2 |
| Coordination du travail gouvernemental | 26 990 521 | 29 845 156 | 990 707 |
| Protection des droits et libertés | 4 788 293 | 4 823 430 | 189 901 |
| Moyens mutualisés des administrations déconcentrées | 38 987 444 | 34 593 789 | 532 263 |
| Mission | 70 766 258 | 69 262 375 | 1 712 871 |

Source : commission des finances à partir du RAP 2015

¹ Rapport annuel de performances 2014.

Une mise en réserve de 8 % des crédits hors dépenses de personnel et de 0,5 % des crédits de personnel a été appliquée au programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », soit le maximum prévu par la loi de programmation des finances publiques. Dans la mesure où ce programme retrace principalement des dépenses « contraintes » (loyers ou marchés), **cette mise en réserve est fictive** : selon le rapport annuel de performances, « conformément à l'arbitrage du cabinet du Premier ministre, une partie de cette réserve a été levée dès le début de la gestion¹ pour un montant de 27,9 millions d'euros en AE et 30,0 millions d'euros en CP. La réserve de précaution a donc été ramenée à 11,1 millions d'euros en AE et à 4,6 millions d'euros en CP, soit respectivement 2,3 % et 1,1 % des crédits ouverts » – au lieu de 8 % initialement.

En effet, les dépenses de ce programme sont rigides dans la mesure où les seuls loyers et charges immobilières du programme 333 représentent 80 % des crédits du programme hors dépenses de personnel – soit 330 millions d'euros. Les 20 % restants (soit 92 millions d'euros) correspondent aux crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles : il s'agit notamment des frais d'entretien et d'assurance des véhicules, de nettoyage et de gardiennage, aux frais postaux et en matière de téléphonie-Internet, aux dépenses de petites fournitures et de bureautique ou aux frais de changement de résidence.

Si des économies peuvent être réalisées sur ces postes, grâce à des mutualisations, des rationalisations et la renégociation de certains contrats, il n'en demeure pas moins que ce type de dépenses se prête difficilement à un pilotage infra-annuel.

À la suite du dégel de la réserve de précaution sur le programme 333 et en application du principe dit « d'auto-assurance », « une mesure de régulation [sur le programme 129] décidée par le cabinet du Premier ministre a conduit à geler un montant complémentaire de 15 millions d'euros en AE et CP hors titre 2 pour gager le dégel anticipé d'une partie de la réserve de précaution du programme 333 ».

Le taux de mise en réserve (hors dépenses de personnel), pour ce programme, est donc passé de 7 % des crédits hors dépenses de personnel à 10 %, portant la réserve de précaution (HT2) de 30 millions d'euros à 45 millions d'euros.

Ce surgel a rendu la gestion du programme 129 particulièrement difficile en 2015, d'autant qu'il s'est ajouté au dérapage des fonds spéciaux.

¹ Dès le 9 janvier 2015 selon la note d'analyse budgétaire 2015 de la Cour des comptes.

3. Une dépense au titre des fonds spéciaux supérieure aux prévisions

Conformément à la loi de finances initiale, les crédits de l'action « Coordination de la sécurité et de la défense », qui regroupent le budget du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) - et donc de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) -, les fonds spéciaux et le groupement interministériel de contrôle (GIC) ont vu leurs moyens augmenter de 54 millions d'euros par rapport à 2014 (+ 30 %).

Toutefois, les fonds spéciaux ont capté une part importante des crédits supplémentaires : évalués à environ 50 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2015, ils se sont élevés à plus de 100 millions d'euros, nécessitant le transfert de 34 millions d'euros en provenance du ministère de la Défense, un financement par le biais de la réserve de précaution et, à hauteur de 12 millions d'euros, par la mission « Crédits non répartis »¹. Votre rapporteur spécial n'étant pas membre de la commission de contrôle des fonds spéciaux, il ne connaît l'utilisation précise de ces crédits.

L'action « Soutien » a également vu ses crédits fortement augmenter, et même dépasser le montant prévu en loi de finances initiale : les dépenses de fonctionnement sont supérieures de 10 millions d'euros à la prévision, en raison notamment :

- du coût des vols gouvernementaux, pour un montant de 3,8 millions d'euros, qui font l'objet d'un remboursement au ministère de la Défense et ne sont pas budgétés ;

- et de 1,9 million d'euros de « dépenses relatives au plan Vigipirate ».

Ceci conduit, selon la Cour des comptes, le Contrôleur budgétaire et comptable ministériel des services du Premier ministre à formuler des réserves sur le programme 129, qui « ont porté sur le défaut de financement des vols intergouvernementaux ETEC, pour 4 millions d'euros et sur l'absence de soutenabilité du BOP soutien, sans dégel »².

4. Des charges à payer importantes en raison du projet « Fontenoy-Ségur » qui devrait permettre la réalisation d'économies

Les charges à payer, qui correspondent à des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2015, s'élèvent, pour l'ensemble de la mission, à 792 millions d'euros, dont 370 millions d'euros engagés en 2013 en faveur de la Société de valorisation foncière et immobilière

¹ Ces crédits sont ouverts au titre des dépenses accidentelles et imprévisibles.

² Selon la note d'analyse budgétaire 2015 de la Cour des comptes sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

(SOVAFIM), avec des décaissements prévus jusqu'en 2029. Dans la mesure où cette opération prend la forme d'un bail civil en l'état de futur achèvement, cette somme, qui correspond aux loyers (295 millions d'euros) et aux charges forfaitaires (75 millions d'euros) est retracée spécifiquement dans l'annexe du compte général de l'État relatif aux engagements de l'État.

Votre rapporteur spécial s'est rendu sur le chantier le 9 mars dernier et a rencontré les différentes parties prenantes : la direction des services administratifs et financiers (DSAF) des services du Premier ministre, la SOVAFIM et plusieurs services qui ont vocation à rejoindre prochainement le site. Concernant la partie Fontenoy qui accueillera en septembre 2016 la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) et le Défenseur des droits, les délais semblent tenus : les finitions étaient en cours lors de la visite de votre rapporteur spécial.

S'agissant des futures mutualisations, les travaux en cours semblent plutôt satisfaisants, même si des difficultés sont intervenues sur certains points particuliers : la définition des besoins, lors du début du chantier, a en effet pu évoluer avec les institutions qui doivent y emménager, ce qui nécessite des adaptations du projet initial. Ceci peut concerner par exemple France Stratégie appelé à quitter ses locaux historiques de la rue de Martignac pour rejoindre la partie Ségur et qui organise de plus en plus de manifestations. Ces institutions doivent toutefois être réalistes et ne pas remettre en cause l'économie générale d'un projet cohérent en termes de gestion et qui devrait permettre de réaliser des mutualisations et des économies.

III. LE TRAITEMENT DE LA LÉGION D'HONNEUR ET DE LA MÉDAILLE MILITAIRE

1. La création des traitements au XIX^e siècle

La Légion d'honneur a été créée le 19 mai 1802 par Napoléon Bonaparte : *« faisant le constat que toutes les nations dans l'histoire ont ressenti la nécessité de distinguer les mérites de ceux, civils et militaires, qui excellent dans leurs activités et font ainsi honneur à leur pays, le Premier consul décide d'instaurer en France un ordre qui s'appuie précisément sur le mérite et non pas la naissance (...) et qui soit universel »*¹.

Dès sa création par Bonaparte, en 1802, la Légion d'honneur a été assortie d'un traitement, dont les modalités d'attribution ont évolué au cours du temps.

¹ Jean-Louis Georgelin, *La Légion d'honneur*, Dalloz, 2016.

L'histoire du traitement afférent à la Légion d'honneur et à la Médaille militaire

Dès la création de la Légion d'honneur en 1802, les légionnaires percevaient un traitement, de 5 000 francs pour chaque grand officier à 250 francs pour chaque légionnaire¹.

Cinquante ans plus tard, en 1852, « *il est créé une médaille militaire donnant droit à cent francs de rente viagère en faveur des soldats et sous-officiers de l'armée de terre et de mer placés dans les conditions qui seront fixées par un règlement ultérieur* »².

À cette occasion, il est également précisé que « *tous les officiers, sous-officiers et soldats de terre et de mer en activité de service, qui seront à l'avenir nommés ou promis dans l'ordre national de la Légion d'Honneur recevront, selon leur grade dans la légion, l'allocation annuelle suivante : les légionnaires (comme par le passé), 250 fr. ; les officiers, 500 fr. ; les commandeurs, 1 000 fr. ; les grands officiers, 2 000 fr. ; les grands-croix, 3 000 fr.* ».

Comme le rappelle une réponse du ministère de la justice à une question parlementaire³, « *à l'origine, le traitement attaché à la Légion d'honneur et à la médaille militaire avait été institué afin d'éviter que leurs titulaires ne tombent dans le dénuement, situation qui n'aurait pas été conforme à l'éclat que les pouvoirs publics souhaitaient donner à ces décorations* ».

Le décret n° 62-1472 du 28 novembre 1962 portant code de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire regroupe l'ensemble des dispositions éparses relatives à la Légion d'honneur et à la Médaille militaire dans un code unique. En effet, des dispositions spécifiques ont été prises au cours du XIX^e et au début du XX^e siècle, notamment pour étendre ou au contraire pour restreindre le droit au traitement.

À partir de 1962, l'article R. 77 du code de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire prévoit ainsi que « *toutes les décorations de l'ordre de la Légion d'honneur attribuées aux militaires et assimilés, au titre militaire actif, ainsi qu'aux personnes décorées pour faits de guerre, en considération de blessure de guerre ou de citation, donnent droit au traitement* ».

Par ailleurs, à partir de 1964⁴, l'article R. 150 du code précité prévoit que « *toute concession de médaille militaire donne droit au traitement* ».

En 1991, il est décidé de supprimer le caractère automatique des traitements afférents à la Médaille militaire et à la Légion d'honneur attribuée aux militaires. Ainsi, l'article R. 77 est modifié⁵ et prévoit que les décorations « *pour faits de guerre, en considération de blessure de guerre ou de citation, ou pour récompenser un acte exceptionnel de courage ou de dévouement peuvent être assorties du traitement* ».

De même, l'article R. 150 sur le traitement de la Médaille militaire, est modifié et prévoit alors que les concessions de la Médaille militaire « *peuvent être assorties du traitement* ».

Il s'agissait, selon la réponse précitée du ministère de la justice, « *dès lors que le traitement a perdu son sens alimentaire, de lui rendre son sens symbolique premier en ne le*

¹ Article 7 de la loi portant création d'une Légion d'honneur du 29 floréal an X (19 mai 1802).

² Article 11 du décret du 22 janvier 1852 qui restitue au domaine de l'État les biens meubles et immeubles qui sont l'objet de la donation faite, le 7 août 1830, par le roi Louis-Philippe, repris par l'article 33 du décret organique de la Légion d'honneur du 16 mars 1852.

³ Question écrite n° 20039 de M. Ernest Cartigny du 27 février 1992.

⁴ Article 1^{er} du décret n° 64-121 du 6 février 1964 modifiant le décret n° 62-1472 du 28 novembre 1962 portant code de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire.

⁵ Décret n° 91-396 du 24 avril 1991 modifiant le code de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire.

M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL

conférant qu'aux médaillés militaires décorés au combat, c'est-à-dire sur le fondement de blessures de guerre, citations ou actes de courage ou de dévouement ».

En novembre 1995, la version de l'article R. 77 antérieure au décret de 1991 est rétablie : **le traitement associé à la Médaille militaire et à la Légion d'honneur pour faits de guerre redevient automatique.**

2. Des traitements aux montants désormais symboliques

En application des articles R. 77 et R. 150 du code de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire, « *toutes les décorations de l'ordre de la Légion d'honneur attribuées aux militaires et assimilés, au titre militaire actif, ainsi qu'aux personnes décorées pour faits de guerre, en considération de blessure de guerre ou de citation* » et « *toute concession de médaille militaire* » donnent droit au traitement. Autrement dit, tous les médaillés militaires ont droit au traitement, tandis que seuls certains légionnaires (militaires et assimilés et personnes décorées pour faits de guerre) peuvent percevoir le traitement.

Un décret de 1982¹ fixe les montants des traitements annuels de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire : de 240 francs (36,59 euros) pour le Grand'croix de la Légion d'honneur à 30 francs (4,57 euros) pour la Médaille militaire.

Montant des traitements annuels des membres de la Légion d'honneur

(en euros)

| Grand'croix | Grand officier | Commandeur | Officier | Chevalier |
|-------------|----------------|------------|----------|-----------|
| 36,59 | 24,39 | 12,2 | 9,15 | 6,1 |

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur

En 2015, au total, 205 499 personnes peuvent bénéficier d'un traitement au titre de la Médaille militaire ou de la Légion d'honneur ; environ 40 % des membres de la Légion d'honneur peuvent percevoir un tel traitement.

¹ Décret n° 82-309 du 2 avril 1982 relatif aux traitements de la Légion d'honneur et de la médaille militaire.

Évolution du nombre de personnes pouvant percevoir le traitement*(en nombre)*

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------|---------|---------|---------|
| Nombre de légionnaires | 94 407 | 93 745 | 93 831 | 94 323 |
| Nombre de légionnaires ayant droit au traitement | 39 583 | 37 779 | 40 560 | 41 587 |
| Nombre de médaillés militaires | 165 800 | 165 407 | 165 874 | 163 912 |

Source : Grande chancellerie de la Légion d'honneur

Le code de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire prévoit que les traitements peuvent être abandonnés, à titre définitif ou temporaire, au profit de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (article R. 80) ou :

- pour le traitement de la Légion d'honneur, au profit de la société d'entraide des membres de la Légion d'honneur (article R. 80) ;

- s'agissant de la Médaille militaire, pour la société nationale Les Médaillés militaires (article R. 151).

Ces deux sociétés mettent notamment en œuvre des actions de solidarité en faveur de leurs membres faisant face à des difficultés financières.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, les abandons de traitement au profit de la société d'entraide des membres de la Légion d'honneur représentent environ 80 000 euros par an, correspondant à environ 10 % des actions d'entraide qu'elle réalise et à 40 % des traitements versés au titre du traitement afférent à la Légion d'honneur.

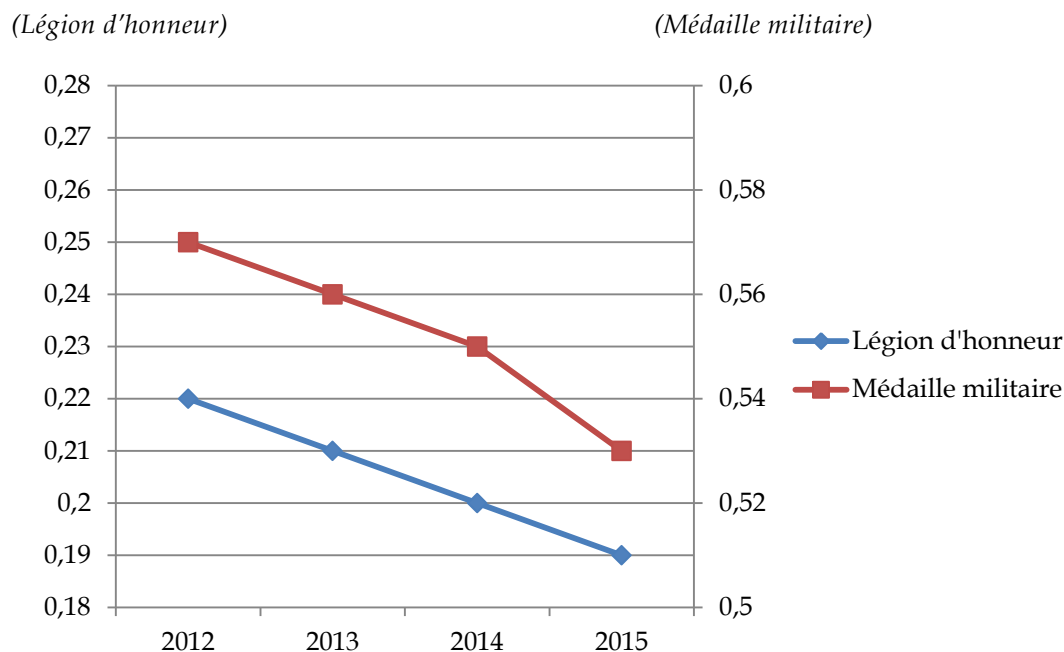
3. Des coûts de gestion au moins équivalents aux traitements versés

Selon les chiffres transmis par le Service des retraites de l'État (SRE), 140 000 personnes percevraient effectivement de tels traitements : environ 115 000 personnes bénéficieraient du traitement associé à la Médaille militaire (soit 70 % des médaillés) et celui afférent à la Légion d'honneur serait versé à 25 000 légionnaires (soit 60 % des ayants droit).

Chaque année, le traitement afférent à la Légion d'honneur et à la Médaille militaire est financé par des crédits du programme 129 - qui retrace les crédits de l'Ordre de la Légion d'honneur - qui abonde le programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Évolution du coût des traitements de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données du SRE

En 2015, le coût budgétaire de ces traitements s'élève à 190 000 euros pour la Légion d'honneur et 530 000 euros pour la Médaille militaire, soit un total de 720 000 euros.

Traitements de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire : les principaux chiffres pour 2015

(en nombre ou en million d'euros)

| | Médaille militaire | Légion d'honneur | Total |
|---|--------------------|------------------|---------|
| Nombre de médaillés /légionnaires | 163 912 | 94 323 | 258 235 |
| Nombre d'ayants droit | 163 912 | 41 587 | 205 499 |
| Proportion d'ayants droit | 100,0% | 44,1% | 79,6% |
| Nombre d'ayants droit percevant le traitement | 115 000 | 25 000 | 140 000 |
| Proportion d'ayants droit percevant le traitement | 70,2% | 60,1% | 68,1% |
| Coût | 0,53 | 0,19 | 0,72 |

Source : commission des finances du Sénat

Par ailleurs, la seule dépense fiscale de la mission correspond à l'exonération, au titre de l'impôt sur le revenu, du traitement attaché à la

Légion d'honneur et à la Médaille militaire¹, dont le coût précis n'est pas indiqué (inférieur à 0,5 million d'euros).

Les coûts de gestion, pour la Grande chancellerie de la Légion d'honneur et pour le service des retraites de l'État (SRE) sont supérieurs aux montants des traitements versés. Aucune solution n'a été apportée à cette situation, pourtant connue de longue date.

Ainsi, dès 2007², suite à une enquête demandée à la Cour des comptes sur le service des pensions de l'État, votre commission des finances s'intéressait à la question. Jean Arthuis, alors président, s'était ainsi « *interrogé sur le coût de gestion du versement des traitements annuels aux membres de l'Ordre de la Légion d'honneur et aux médaillés militaires dont le montant unitaire avoisine parfois les 6 euros. Tout en se félicitant du regroupement sous la tutelle unique du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de l'ensemble des services chargés de la gestion des pensions, qui devrait faciliter le lancement de la réforme, il a demandé qu'une suite effective soit donnée à l'enquête de la Cour des comptes et aux travaux de la commission* »³.

André Santini, alors secrétaire d'État auprès du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, chargé de la fonction publique avait alors « *fait observer que la question de la suppression des pensions des membres de l'ordre de la Légion d'honneur et des médaillés militaires demeurerait sensible, même s'il était favorable à une large concertation* ».

En effet, le titre est émis **sous format papier** par la Grande chancellerie et transmis au Service des retraites de l'État, alors même que dans tous les autres cas gérés par ce service, les titres et les données sont transmises par voie dématérialisée.

De plus, **le paiement au bénéficiaire ne peut intervenir qu'une fois qu'il s'est manifesté**, notamment pour transmettre un relevé d'identité bancaire ; autrement dit, le titre transmis au Service des retraites de l'État est non opérant lors de sa transmission, il doit être complété par une démarche du bénéficiaire. Dans le cas contraire, au bout d'un an, le Service des retraites de l'État retransmet à la Grande chancellerie les titres inopérants.

Selon les informations transmises par la Grande chancellerie, en 2015, sur 3 933 dossiers adressés au Service des retraites de l'État pour paiement de pension, quelques centaines de dossiers (entre 200 et 300, soit près de 10 %) lui ont été retournés en raison de l'absence de manifestation des intéressés ou d'adresse inexacte.

Enfin, il s'agit de l'**unique versement annuel géré par le Service des retraites de l'État.**

¹ En application du 7° de l'article 81 du code général des impôts.

² Audition du 10 octobre 2007 de M. André Santini, secrétaire d'État auprès du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, chargé de la fonction publique, sur le service des pensions de l'État - Enquête demandée à la Cour des comptes.

³ Compte rendu de la commission des finances, mercredi 10 octobre 2007.

Aussi, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **le coût de gestion de ces traitements, pour le Service des retraites de l'État, s'élèverait entre 650 000 et 800 000 euros par an, à comparer aux 720 000 euros effectivement versés chaque année aux légionnaires et médaillés militaires.**

À ces coûts de gestion pour le Service des retraites de l'État, il convient en outre d'ajouter ceux supportés par la Grande chancellerie elle-même : selon une estimation réalisée en 2006 par la Cour des comptes, au regard de ses seules dépenses de personnel, le coût moyen de chaque traitement était évalué à 30 euros pour un médaillé militaire (pour 4,57 euros versés) et à 80 euros pour un légionnaire (pour 6,10 à 36, euros versés).

Selon les informations transmises par la Grande chancellerie, ce *« calcul porte sur le nombre d'agents chargés d'établir les traitements et le temps estimé qu'ils consacrent à cette tâche, ainsi que les frais de correspondance (2 agents pour la Médaille militaire et 5 pour la Légion d'honneur) »*.

4. Remplacer progressivement ces traitements par le versement d'une subvention aux sociétés d'entraide

Notre collègue Francis Delattre, dans un rapport d'information de 2012¹, dressait la liste des différentes pistes de réforme envisageables :

- **la suppression des traitements** ; mais, selon Francis Delattre, *« il ne faut pas mésestimer l'effet que pourrait produire une telle mesure sur les 160 000 personnes concernées »* ;

- **un paiement du traitement sous forme de capital au lieu d'un versement annuel** qui *« risquerait d'introduire un élément de complexité (...), le montant du traitement de la Légion d'honneur variant selon le grade ou la dignité. (...) Ce dispositif aurait, par ailleurs, pour effet de majorer la dépense annuelle lors de la mise en place »* ;

- **l'affectation de la totalité des traitements aux deux sociétés d'entraide** : *« dans cette hypothèse, les centres payeurs continueraient certes à réaliser certaines opérations (suppression en cas de décès ou d'exclusion du titulaire, suspension...), mais la réduction à deux du nombre de créanciers simplifierait, selon le SRE, leur tâche »*.

Enfin, il envisageait la possibilité de prévoir *« qu'en l'absence de réponse de l'intéressé au terme d'un certain délai (un an, par exemple), son traitement serait versé à la société d'entraide concernée. Cette disposition permettrait, selon le SRE, de substantielles économies de gestion, non chiffrées »*.

¹ Rapport d'information n° 652 (2011-2012) de Francis Delattre, « Le CAS « Pensions » : un outil de transparence au service de la LOLF ? », au nom de la commission des finances du Sénat, 10 juillet 2012.

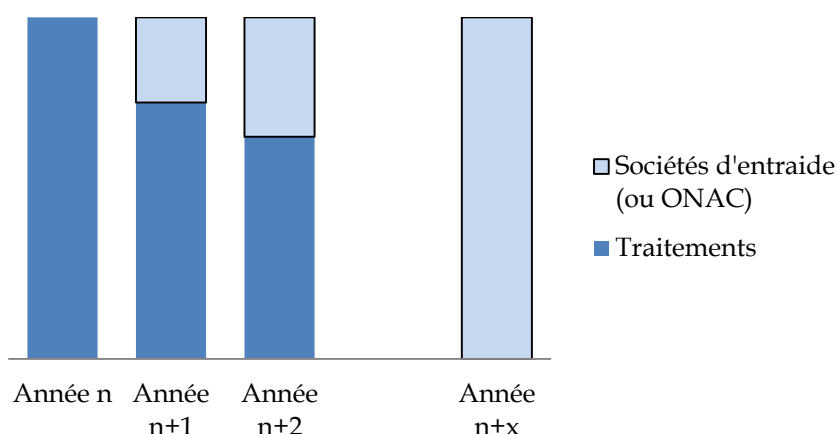
Quant à la Cour des comptes, elle préconise, dans son relevé d'observations définitives précité, de « *mettre en extinction le versement du « traitement du légionnaire »* » en raison du coût de ce dispositif.

Considérant d'une part que les sommes versées (entre 4,57 et 36,59 euros par an) sont désormais symboliques et d'autre part que les coûts de gestion relatifs à ce dispositif (entre 650 000 et 800 000 euros) sont prohibitifs au regard des sommes effectivement versées (720 000 euros en 2015), votre rapporteur spécial souhaite que des économies de gestion soient réalisées, sans toutefois diminuer les crédits attribués aux légionnaires et aux médaillés militaires.

Aussi, il considère, comme la Cour des comptes, qu'il est nécessaire de mettre progressivement en extinction ces traitements en **prévoyant que les futurs médaillés militaires et décorés de la Légion d'honneur ne peuvent pas en bénéficier**. Les coûts de gestion restant concerneraient les seuls changements de coordonnées des actuels récipiendaires et diminueraient chaque année avec le nombre de bénéficiaires.

En contrepartie, le montant total des traitements versés serait gelé à son niveau actuel (soit 530 000 euros pour la médaille militaire et 190 000 euros pour la Légion d'honneur) et chaque année, la différence entre ce montant et les sommes effectivement versées aux récipiendaires serait attribuée aux deux sociétés d'entraide qui ont le statut d'association – voire à l'ONAC – selon des modalités à définir.

Évolution de la répartition des sommes versées au titre des traitements



Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, chaque année, la somme attribuée à ce titre aux sociétés d'entraide augmenterait, leur permettant de financer une montée en puissance progressive des actions d'entraide et de solidarité en faveur de leurs membres.

M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Certes, le bénéfice de ces sommes ne serait plus réservé aux seuls militaires et personnes décorées pour faits de guerre et il serait étendu à l'ensemble des légionnaires - militaires ou non. Mais cette mesure permettrait surtout de redonner à cet effort financier consenti par l'État sa vocation première, à savoir d'assurer une véritable action de solidarité en faveur des médaillés militaires et des légionnaires dans le besoin - à la place d'un traitement symbolique réservé aux militaires mais versé sans condition de ressources - tout en réduisant progressivement les coûts de gestion, à la fois pour la Grande chancellerie et le Service des retraites de l'État.

Afin de mettre un terme à la gestion particulièrement coûteuse de ce dispositif au regard des sommes effectivement versées, votre rapporteur spécial vous propose donc de mettre en extinction le traitement de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire et de réallouer progressivement les sommes ainsi dégagées aux sociétés d'entraide, voire également à l'ONAC.

MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 127 |
| 1. <i>Une mission fortement mise à contribution</i> | 127 |
| 2. <i>Un financement des politiques publiques portées par la mission relevant de plus en plus de dépenses extra-budgétaires</i> | 130 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 132 |
| 1. <i>Les crédits du fonds chaleur de l'ADEME sont insuffisants pour atteindre les objectifs fixés</i> | 132 |
| 2. <i>La situation financière de l'IGN demeure stable mais fragile</i> | 133 |
| 3. <i>Une sous-exécution des crédits du programme 181 « Prévention des risques » problématique au regard de l'impératif de sincérité budgétaire</i> | 134 |
| 4. <i>Le dérapage du coût des travaux de rénovation de la Grande Arche</i> | 135 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015¹

1. Une mission fortement mise à contribution

Exécution des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » par programme en 2015

(en millions d'euros et en %)

| Programme | | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015 / exéc. 2014 (en %) | Exécution 2015 / LFI 2015 (en %) |
|--|----|-----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------------------|----------------------------------|
| 203 «Infrastructures et services de transport » | AE | 4 562,42 | 4 525,93 | 4 337,65 | -4,93 % | -4,16 % |
| | CP | 5 071,80 | 5 187,90 | 4 810,61 | -5,15 % | -7,27 % |
| 205 «Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » | AE | 188,98 | 199,12 | 159,91 | -15,38 % | -19,69 % |
| | CP | 185,58 | 198,68 | 174,62 | -5,91 % | -12,11 % |
| 170 «Météorologie» | AE | 199,23 | 203,76 | 195,55 | -1,85 % | -4,03 % |
| | CP | 199,23 | 203,76 | 195,55 | -1,85 % | -4,03 % |
| 113 «Paysages, eau et biodiversité» | AE | 230,87 | 275,63 | 241,25 | 4,49 % | -12,47 % |
| | CP | 242,53 | 289,43 | 256,55 | 5,78 % | -11,36 % |
| 159 «Information géographique et cartographique» | AE | 94,89 | 96,06 | 93,35 | -1,62 % | -2,82 % |
| | CP | 94,94 | 96,06 | 93,28 | -1,75 % | -2,90 % |
| 181 «Prévention des risques» | AE | 241,96 | 305,18 | 52,23 | -78,41 % | -82,88 % |
| | CP | 226,40 | 252,71 | 66,10 | -70,81 % | -73,85 % |
| 174 «Énergie, climat et après-mines» | AE | 540,68 | 540,77 | 738,75 | 36,63 % | 36,61 % |
| | CP | 546,57 | 544,32 | 747,71 | 36,80 % | 37,37 % |
| 217 «Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables» | AE | 3 683,20 | 3 207,70 | 3 281,05 | -10,92 % | 2,29 % |
| | CP | 3 450,20 | 2 684,14 | 3 327,83 | -3,55 % | 23,98 % |
| Total | AE | 9 742,23 | 9 354,15 | 9 099,75 | -6,59 % | -2,72 % |
| | CP | 10 017,26 | 9 456,99 | 9 672,25 | -3,44 % | 2,28 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

¹ Le champ de la présente contribution couvre l'exécution générale de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et des programmes 113 « Paysages, eau et biodiversité », 159 « Information géographique et cartographique », 181 « Prévention des risques », 174 « Énergie, climat et après-mines » et 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ». L'exécution des programmes 203 « Infrastructures et services de transport » et 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » est examinée dans la contribution de notre collègue Marie-Hélène Des Esgaulx ; celle du programme 170 « Météorologie » est examinée dans la contribution de notre collègue Vincent Capo-Canellas relative au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

La mission « Écologie, développement et mobilité durables » bénéficiait en loi de finances initiale pour 2015 d'autorisations d'engagement à hauteur de 9,3 milliards d'euros (AE) et de 9,5 milliards d'euros de crédits de paiement (CP). L'exercice 2014 a été marqué par une sous-consommation des AE, mais par une **consommation des CP de 9,7 milliards d'euros supérieure à la prévision initiale (9,4 milliards d'euros)**.

Cet écart s'explique principalement par le transfert, en gestion, des crédits de titre 2 du programme 337 « Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires » de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » vers le programme 217, pour un montant de 777,2 millions d'euros. Ce dernier constitue le programme support commun de gestion du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et du ministère du logement et de l'habitat durable.

Ceci conduit à un **manque de lisibilité de la présentation budgétaire de l'exécution 2015**, en donnant l'impression que la mission a bénéficié d'un surcroît de crédits en cours de gestion pour financer les politiques publiques qu'elle porte. En réalité, en neutralisant l'effet de ce transfert, les crédits de paiement de la mission consommés ont été inférieurs de près de 6 % à la prévision initiale.

En conséquence, votre rapporteur spécial souscrit pleinement à l'observation de la Cour des comptes selon laquelle « *la maquette budgétaire mériterait d'être simplifiée par la réunification des programmes 337 et 217* »¹. Ceci permettrait d'améliorer la sincérité des résultats de l'exécution.

La sous-exécution importante des crédits de la mission résulte de **l'annulation effectuée en cours de gestion de la quasi-totalité de la réserve de précaution hors titre 2 des programmes de la mission**. Seuls les programmes 205 et 217 ont bénéficié d'une levée partielle de la réserve de précaution afin, respectivement, de compenser l'engagement de la subvention exceptionnelle d'investissement de 1,5 million d'euros pour la société nationale de sauvetage en mer, et de permettre l'engagement du crédit-bail pour l'achat de la Tour Séquoia ainsi que la couverture des coûts des travaux complémentaires de désamiantage sur le chantier de la Grande Arche.

Au total, les annulations de crédit ont représenté un montant de 445 millions d'euros, soit 4,3 % des crédits de paiement ouverts en gestion.

¹ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en millions d'euros)

| Prog. | Crédits prévus LFI 2015 (hors FDC/ADP) | FDC/ADP prévus LFI 2015 | Reports entrants hors FDC | Reports entrants sur crédits FDC | Transferts et virement | Décrets d'avance | Décrets d'annulation | LFR 2015 | Reports sortants (y compris FDC) et crédits non consommés | FDC/ADP exécutés | Exécution 2015 |
|-------|--|-------------------------|---------------------------|----------------------------------|------------------------|------------------|----------------------|----------|---|------------------|----------------|
| 113 | 272,4 | 7 | 1,1 | 4,5 | - 1 | - 16,5 | - 4,9 | - | - 5,9 | 6,9 | 256,5 |
| 159 | 96,1 | - | 0 042 | - | - | - 2,5 | - 200 | - | - 0,181 | 0,110 | 93,2 |
| 170 | 203,8 | - | - | - | - | - 6,8 | - 1,4 | - | - 0,021 | 0,021 | 195,5 |
| 174 | 544,3 | - | 2,2 | - | 0,595 | - 40,4 | - 8,3 | 250 | - 0,701 | - | 747,7 |
| 181 | 245,1 | 7,6 | 2,2 | 29,9 | - 5,9 | - 17,4 | - 3,8 | - 160 | - 31 | 6,9 | 66,1 |
| 203 | 3 223,8 | 1 964 | 5,6 | 257,5 | 0,031 | - 247,3 | - 60,1 | - | - 245 | 1 876 | 4 810,6 |
| 205 | 189 | 9,6 | 5,4 | 0,320 | - 2,9 | - 6,5 | - 3,4 | - | - 16,2 | 8,9 | 174,6 |
| 217 | 2 514,2 | 169,9 | 0,346 | 0,139 | 775,5 | - 17,2 | - 3,5 | - 5,8 | - 22,3 | 86,4 | 3 327,8 |

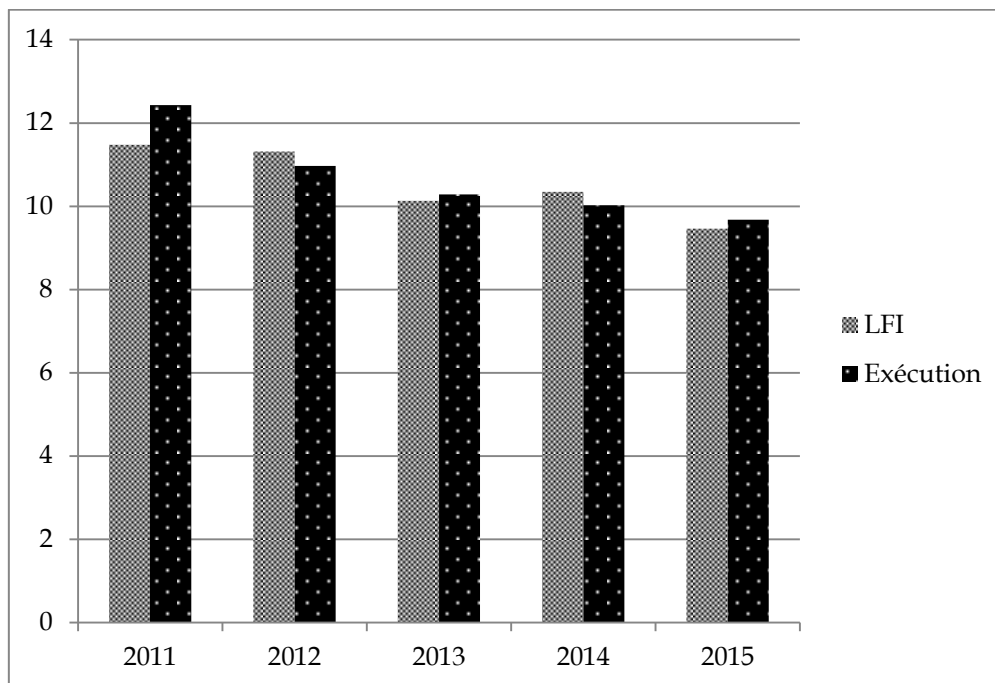
Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

L'exécution 2015 confirme donc ce que votre rapporteur spécial déplorait à l'occasion des débats relatifs à la loi de finances initiale pour 2015 : **la mission « Écologie » n'est pas une mission prioritaire pour le Gouvernement** qui, en plus de réduire année après année, en loi de finances initiale, les crédits de la mission, utilise ceux-ci comme variable d'ajustement pour réaliser des économies et financer d'autres priorités en cours de gestion.

Les crédits consommés de la mission ont diminué de près de 22 % entre 2011 et 2015, passant de 12,43 milliards d'euros à 9,67 milliards d'euros (hors programmes d'investissements d'avenir), comme l'illustre le graphique suivant.

Évolution des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » depuis 2011

(en milliards d'euros, hors programmes d'investissements d'avenir)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

2. Un financement des politiques publiques portées par la mission relevant de plus en plus de dépenses extra-budgétaires

En raison de la baisse continue des crédits budgétaires de la mission, **les dépenses extra-budgétaires concourant à la politique publique portée par la mission représentent une part de plus en plus importante des dépenses totales.**

39 opérateurs dépendent de la mission « Écologie », dont 28 ont perçu des ressources en provenance du budget général pour un montant de 1,39 milliard d'euros en 2015 (soit 14,3 % des crédits de la mission). Ils ont par ailleurs bénéficié de ressources affectées à hauteur de 4,9 milliards d'euros. Ces ressources ont augmenté de 4,8 % par rapport à 2014, sous l'effet de l'affectation à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) d'une partie du produit issu de l'augmentation du taux de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) en 2015, pour un montant de 1,14 milliard d'euros en exécution, afin de compenser l'abandon de l'éco-taxe poids lourd.

D'après la Cour des comptes, **les dépenses des opérateurs rattachés à la mission se sont élevées à 7,2 milliards d'euros en 2015**, soit un niveau proche des dépenses exécutées sur crédits budgétaires (nets des subventions

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

pour charges de service public et transferts des programmes aux opérateurs) qui ont atteint un montant de 8,3 milliards d'euros.

En outre, les **dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission représentent plus du quart des crédits de paiement votés de la mission**, soit un montant de près de 2,1 milliards d'euros. Les dépenses fiscales les plus importantes ont connu une évolution haussière par rapport à l'année précédente, en particulier le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), dont le coût est passé de 619 à 900 millions d'euros, en raison des aménagements intervenus en loi de finances pour 2015¹.

Évolution des principales dépenses fiscales rattachées à la mission depuis 2012

(en millions d'euros)

| | Dépenses fiscales | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Évolution 2015/2014 |
|--------|---|-------|------|------|------|------------------------|
| 800403 | Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers | 370 | 380 | 357 | 375 | + 18 |
| 800404 | Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par les exploitants de transport public routier en commun des voyageurs | 36 | 40 | 39 | 60 | + 21 |
| 110222 | Crédit d'impôt pour la transition énergétique | 1 110 | 660 | 619 | 900 | + 281 |
| 800207 | Réduction de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel | 68 | 68 | 125 | 126 | + 1 |
| 800203 | Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour les butanes et propane utilisés comme carburant | 108 | 108 | 105 | 105 | 0 |

¹ L'article 3 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 a étendu la liste des équipements éligibles au crédit d'impôt et porté son taux de 15 % à 30 %, avec application rétroactive au 1^{er} septembre 2014.

| | | | | | | |
|--------|--|-----|-----|----|----|------|
| 800210 | Taux réduit de taxe intérieure de consommation au profit des installations intensives en énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre | - | - | 13 | 82 | + 69 |
| 800208 | Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le GPL | 110 | 110 | 91 | 77 | - 14 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Au total, **plus de la moitié des dépenses concourant à la politique publique portée par la mission relève donc de dépenses extra-budgétaires**, qui sont difficilement pilotables par le Gouvernement et contrôlables par le Parlement. Ceci est particulièrement vrai s'agissant des dépenses fiscales dont l'efficacité économique n'est pas toujours certaine. Ainsi, le CITE a été prolongé et élargi en 2015 sans faire l'objet d'une évaluation préalable afin de déterminer dans quelle mesure il contribue efficacement à la transition énergétique.

Afin de disposer d'une évaluation de l'ensemble des dépenses fiscales en faveur du développement durable, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la réalisation d'une enquête relative à leur efficience qui lui sera remise prochainement.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Les crédits du fonds chaleur de l'ADEME sont insuffisants pour atteindre les objectifs fixés

Comme en 2014, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) n'a perçu **aucune subvention pour charges de service public en 2015**. Elle a bénéficié d'une partie du produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), plafonné à 448,7 millions d'euros. Les recettes totales de l'ADEME – en incluant les ressources propres – se sont élevées à 843,3 millions d'euros.

Afin de soutenir la production de chaleur à partir de sources renouvelables, **l'ADEME intervient via le fonds chaleur par des aides directes** aux projets d'installations produisant de la chaleur à partir de la biomasse, de la géothermie ou du solaire thermique.

Les aides versées par l'ADEME ont atteint en 2015 un montant de 216 millions d'euros, soit un niveau relativement stable par rapport aux années précédentes. Si le fonds chaleur a prouvé son efficacité en conduisant à une **augmentation sensible du nombre d'installations produisant de la chaleur à partir de sources renouvelables** (plus de 3 600 installations ont été créées sur la période 2009-2015), il n'a toutefois pas permis d'atteindre les objectifs fixés dans le plan d'action national en faveur des énergies renouvelables 2009-2020¹.

Votre rapporteur spécial souligne **l'urgence d'accroître les moyens d'intervention de ce fonds** afin d'atteindre les objectifs fixés pour 2020. Il sera ainsi particulièrement attentif aux suites données à l'annonce de la ministre de l'environnement Ségolène Royal du 20 avril 2015, qui a indiqué que le budget du fonds chaleur serait doublé d'ici 2017 pour atteindre 420 millions d'euros, sans qu'une traduction concrète de cet engagement n'ait été prévue en loi de finances pour 2016.

Par ailleurs, **160 millions d'euros de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) en provenance de l'ADEME² ont été redéployés** vers d'autres programmes en cours de gestion. Votre rapporteur spécial déplore ce redéploiement alors même que les crédits du PIA gérés par l'AEME répondent au besoin de soutenir l'innovation dans les deux filières d'avenir que sont la production d'énergies renouvelables et la mobilité durable.

2. La situation financière de l'IGN demeure stable mais fragile

Après une année 2014 qui avait vu l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) renouer avec un résultat positif, l'année 2015 est marquée par la **stabilisation dans la situation financière de cet établissement** qui connaît un léger déficit de 0,26 million d'euros.

La baisse de la subvention pour charges de service public par rapport à la prévision initiale (93,4 millions d'euros contre 95,9 millions d'euros prévus initialement) a été compensée par une **augmentation significative des recettes propres de l'IGN, qui représentaient 40,4 % de ses ressources en 2015** (contre 35,1 % en 2014). Ceci est principalement dû aux recettes liées à la mise à jour du Registre parcellaire graphique (RPG), le référentiel des déclarations agricoles, demandé par le ministère de

¹ Ce plan prévoyait que la consommation d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans le secteur du chauffage et du refroidissement atteigne un montant de 15,04 millions de tonnes équivalent pétrole (tep) en 2015. Cette consommation était de 11,25 millions de tep en 2015.

² Il s'agit de 50 millions d'euros en provenance de l'action « Démonstrateurs de la transition écologique et énergétique » et de 110 millions d'euros en provenance de l'action « Véhicules et transports du futur ».

l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. Hors RPG, les recettes propres de l'opérateur ont atteint un montant proche de celui de 2014.

Ce maintien des recettes propres traduit l'engagement de l'IGN en matière de valorisation industrielle de ses recherches, conformément au contrat d'objectifs et de performances signé le 24 mai 2014.

Par ailleurs, les dépenses de l'IGN ont augmenté de 12,48 millions d'euros par rapport en 2014, ce qui est en grande partie lié aux dépenses de sous-traitance liées à la mise en œuvre du RPG.

Toutefois, **la capacité de l'IGN à maintenir cet équilibre budgétaire dans la durée n'est pas assurée**. D'une part, sa capacité d'autofinancement, qui constitue une source importante de financement des investissements, s'établit à 8,16 millions d'euros, en baisse de 3,9 millions d'euros par rapport à 2014. Or l'IGN est soumis à un environnement concurrentiel fort qui nécessite un niveau d'investissements important – en 2015, les dépenses d'investissement se sont élevées à 11,27 millions d'euros soit 6,2 % des dépenses totales.

D'autre part, la stabilisation des ressources propres s'explique en partie par la conclusion de grands contrats à l'instar du contrat RPG ou d'un contrat d'acquisition des données signé en fin d'année 2015 avec un opérateur internet pour un montant de 2 millions d'euros, alors même que les activités traditionnelles de l'IGN poursuivent leur recul. Il est donc nécessaire que l'IGN poursuive ses efforts de valorisation de ses recherches pour accroître ses débouchés potentiels.

3. Une sous-exécution des crédits du programme 181 « Prévention des risques » problématique au regard de l'impératif de sincérité budgétaire

L'analyse de l'exécution des crédits du programme 181 « Prévention des risques » fait ressortir, à première vue, une sous-consommation très importante des crédits prévus en loi de finances initiale. En réalité, celle-ci s'explique par le redéploiement de 160 millions d'euros de crédits du PIA gérés par l'ADEME, qui s'est traduit par un rétablissement d'un montant équivalent de crédits sur le programme 181 apparaissant budgétairement comme une dépense négative.

En corrigeant l'effet de ce rétablissement de crédits, il apparaît que 226,1 millions d'euros de CP ont été consommés, sur les 252,71 millions d'euros de crédits prévus initialement. Ceci est dû à la **sous-consommation des crédits programmés au titre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**.

Les PPRT prévoient des mesures visant à réduire les risques associés à la présence de sites industriels Seveso pour les riverains. En 2015, 343 PPRT ont été approuvés sur les 395 PPRT à réaliser, soit un taux

d'approbation de 87 %, inférieur à l'objectif fixé de 95 %. D'après le ministère, ce retard s'explique par le fait que les PPRT restants à mettre en œuvre sont davantage complexes, la plupart requérant des mesures foncières d'expropriation ou de délaissement difficiles à adopter.

Toutefois, **la surbudgétisation des crédits dédiés aux PPRT**, qui permet au responsable de programme de disposer de marges importantes pour financer d'autres besoins en cours de gestion, **n'est pas une pratique acceptable** et la sincérité de la programmation budgétaire doit impérativement être améliorée.

4. Le dérapage du coût des travaux de rénovation de la Grande Arche

Le projet de regroupement immobilier des services centraux du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et du ministère du logement et de l'habitat durable, qui vise à regrouper les effectifs des ministères sur deux sites (la tour Séquoia et la paroi sud de l'Arche de la Défense) s'est poursuivi en 2015, avec le déménagement des derniers agents de la tour Voltaire vers la Tour Séquoia.

Le ministère a signé un **crédit-bail d'un montant de 541,08 millions d'euros pour l'acquisition de la Tour Séquoia** dont l'échéance est prévue au 31 janvier 2033, qui prévoit le versement d'un loyer annuel moyen de 31 millions d'euros. Par ailleurs, il effectue des **travaux de rénovation de la paroi sud de la Grande Arche**, propriété de l'État, à travers un bail emphytéotique administratif et d'un contrat de location en retour sur une durée de vingt ans dont le coût global sur l'ensemble de la période est de 391,35 millions d'euros. Ces projets doivent permettre au ministère de réaliser 20 millions d'euros d'économies par an à compter de 2017.

L'exécution 2015 a toutefois été marquée par un dérapage du coût de la rénovation de la Grande Arche, en raison de travaux supplémentaires de désamiantage qui n'avaient pas été prévus lors de la programmation budgétaire. **7,58 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été nécessaires pour couvrir ces surcoûts.**

MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES »

MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAULX, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT » ET 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES » EN 2015 | 137 |
| 1. Le programme « Infrastructures et services de transport » bénéficie de fonds de concours importants..... | 137 |
| 2. Les crédits du programme « Sécurité et affaires maritimes » ont fait l'objet d'une importante sous-consommation en cours de gestion en raison de l'approbation tardive de la contrepartie nationale du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)..... | 138 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 140 |
| 1. Des investissements qui demeurent insuffisants pour remettre en état un réseau routier non concédé dont la lente dégradation se poursuit..... | 140 |
| 2. La situation financière de l'AFITF après l'abandon de l'écotaxe demeure précaire..... | 140 |
| 3. La Société du Grand Paris a poursuivi en 2015 sa montée en puissance..... | 143 |
| 4. Malgré l'annulation de la réserve de précaution des crédits du programme 203, Voies navigables de France a pu augmenter légèrement ses investissements en faveur de son réseau grâce à un plan de relance annoncé en cours d'année..... | 143 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT » ET 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES » EN 2015

1. Le programme « Infrastructures et services de transport » bénéficie de fonds de concours importants

La loi de finances initiale pour 2015 prévoyait **3,2 milliards d'euros d'autorisation d'engagement (AE)** et **3,23 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)** pour le programme 203 « Infrastructures et services de transport ».

Toutefois, ce programme présente la particularité de **recevoir d'importants fonds de concours de la part de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et des collectivités territoriales** (dans une proportion moindre). Si ces fonds de concours sont présentés de manière évaluative dans les documents annexés au projet de loi de finances et ne font donc pas partie des crédits adoptés par le Parlement, **ils viennent s'imputer, en cours de gestion, sur le programme** et sont compris dans les crédits ouverts et consommés.

Au total, en ajoutant ces fonds de concours ainsi que les attributions de produits, la loi de finances initiale prévoyait **5,44 milliards d'euros en AE** et **5,06 milliards d'euros en CP** pour le programme 203.

La consommation des AE du programme 203 s'est élevée à **4,34 milliards d'euros** tandis que celui des CP atteignait **4,81 milliards d'euros**, soit des niveaux inférieurs aux prévisions.

Exécution des crédits du programme « Infrastructures et services de transport » en 2015 (y compris fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros)

| | Exécution 2014 | LFI 2015 | Exécution 2015 |
|-----------------------------------|----------------|----------|----------------|
| Autorisations d'engagement | 4 562,42 | 5 440,09 | 4 337,65 |
| Crédits de paiement | 5 071,80 | 5 055,67 | 4 810,61 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les décrets d'annulation et les décrets d'avance de l'année ont **annulé 2,75 milliards d'euros en AE** et **307,43 millions d'euros en CP**. Il convient surtout de noter que les décrets du 22 décembre 2015 et du 26 février 2016 ont **annulé 2,45 milliards d'euros en AE** et **1,25 million d'euros en CP** de crédits de fonds de concours en raison de **la résiliation du contrat de partenariat de l'écotaxe poids lourds**, les crédits annulés en CP correspondant à des trop perçus aux collectivités territoriales.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015*(en millions d'euros)*

| Infrastructures et services de transports | LFI 2015 | Reports entrants | Mouvements en cours de gestion (LFR et DA) | Virement ou transfert | Reports sortants | FDC / ADP | Total crédits consommés |
|---|----------|------------------|--|-----------------------|------------------|-----------|-------------------------|
| Autorisations d'engagement | 3 200,2 | 3 535,2 | - 2 749,5 | - | - | 1 454,1 | 4 337,7 |
| Crédits de paiement | 3 223,8 | 263,2 | - 307,4 | - | - 245,05 | 1 876 | 4 810,6 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

En 2015, le programme 203 a présenté, selon la Cour des comptes, **un taux effectif de gel et de surgel hors titre 2 de 8,4 % en AE-CP**. À l'exception de **2,8 millions d'euros d'AE-CP** utilisés pour financer le plan de nettoyage des autoroutes d'Île-de-France avant la COP 21, **l'intégralité de la réserve de précaution subsistante à la fin de l'année (230 millions d'euros en AE et 231,9 millions d'euros en CP) a été annulée**.

La Cour des comptes a également relevé que « *les concours au fret ferroviaire portent, cette année encore, l'essentiel de la réserve de précaution et des annulations du programme 203* », ce qui l'a conduit à souligner que « *ce choix apparaît en contradiction avec les objectifs de report modal du Gouvernement* ».

2. Les crédits du programme « Sécurité et affaires maritimes » ont fait l'objet d'une importante sous-consommation en cours de gestion en raison de l'approbation tardive de la contrepartie nationale du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)

Le programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » a laissé en fin d'année 2015 **un important disponible non consommé en cours de gestion** : alors que la loi de finances initiale pour 2015 lui avait affecté **190,83 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **190,81 millions d'euros** en crédits de paiement (CP), seuls **159,91 millions d'euros** en AE et **174,62 millions d'euros** en CP ont effectivement été consommés, soit un disponible non consommé de **30,92 millions d'euros** en AE et de **16,2 millions d'euros** en CP.

Exécution des crédits du programme « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » en 2015

(en millions d'euros)

| | Exécution 2014 | LFI 2015 | Exécution 2015 |
|-----------------------------------|----------------|----------|----------------|
| Autorisations d'engagement | 188,98 | 190,83 | 159,91 |
| Crédits de paiement | 185,58 | 190,81 | 174,62 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Cette différence s'explique d'abord par la **sous-consommation des crédits en faveur de l'action n° 6 « Gestion durable des pêches et de l'aquaculture »** : alors que **53,49 millions d'euros (AE=CP)** lui avaient été affectés en loi de finances initiale, seuls **22,13 millions d'euros** en AE et **40,3 millions d'euros** en CP ont été effectivement consommés, en raison de l'**approbation très tardive du dispositif de la contrepartie nationale du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)**, pour laquelle **17,5 millions d'euros** avaient été programmés en AE. **Les crédits d'intervention relatifs aux transferts aux entreprises ont été particulièrement concernés** par cette sous-consommation.

À noter que le disponible en fin de gestion inclut également **7,27 millions d'euros (AE=CP)** au titre du **remboursement des charges sociales de Brittany Ferries** entre 2009 et 2012, qui ont été dégelés mais non consommés.

Les crédits de la réserve de précaution ont été en partie annulés en cours de gestion – à hauteur de **4 millions d'euros en AE et CP** mais le 27 novembre 2015, dans le cadre du schéma de fin de gestion, le programme a bénéficié d'une **levée partielle de sa réserve de précaution de 2 millions d'euros en AE et de 1,13 million d'euros en CP** pour lui permettre de **compenser l'engagement de la subvention exceptionnelle d'investissement de 1,5 milliard d'euros** accordée par le Premier ministre à la **société nationale de sauvetage en mer (SNSM)**.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en millions d'euros)

| Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture | LFI 2015 | Reports entrants | Mouvements en cours de gestion (LFR et DA) | Virement ou transfert | Reports sortants | FDC/ADP | Total crédits consommés | Écart crédits consommés / crédits alloués en LFI |
|--|----------|------------------|--|-----------------------|------------------|---------|-------------------------|--|
| Autorisations d'engagement | 190,8 | 3,9 | - 9,0 | - 0,1 | -16,2 | 9,0 | 159,9 | - 16,2 % |
| Crédits de paiement | 190,8 | 5,8 | - 10,0 | - 0,7 | -16,2 | 9,0 | 174,6 | - 8,5 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Des investissements qui demeurent insuffisants pour remettre en état un réseau routier non concédé dont la lente dégradation se poursuit

En 2015, le principal indicateur de performance relatif à l'état du réseau routier non concédé, celui de l'état des structures des chaussées, a de nouveau atteint un niveau inférieur à sa cible et a poursuivi sa baisse progressive entamée depuis plusieurs années.

Ainsi, seulement 83,3 % des structures des chaussées du réseau non concédé se sont vues attribuer une note satisfaisante¹, alors que le projet annuel de performance 2015 visait un objectif de 84 %.

Votre rapporteur spécial s'inquiète surtout de voir que ce chiffre se dégrade année après année, puisqu'il est passé de 85 % en 2012, à 84,5 % en 2013, puis 83,8 % en 2014 et désormais 83,3 %, même si la note moyenne pour l'ensemble du réseau routier national paraît se stabiliser à 16,3 (après 16,2 en 2013 et 16,4 en 2014).

La dynamique n'est guère favorable non plus en ce qui concerne les ouvrages d'art : alors que 88,1 % d'entre eux étaient dans un état satisfaisant en 2013, ce chiffre s'est établi à 86,8 % en 2015, ce qui signifie que le patrimoine en mauvais état structurel se dégrade plus vite qu'il n'est réparé.

Il devient donc urgent de faire de l'entretien, courant et préventif, et de la régénération des chaussées de notre réseau routier non concédé, mis à mal notamment lors des périodes hivernales, une véritable priorité.

Les annonces récentes du Gouvernement – décision en juin 2015 d'allouer 100 millions d'euros supplémentaires pour engager des travaux de régénération routière et de restauration du grand gabarit et de sécurisation du réseau, annonce le 8 février 2016 d'un plan d'investissement exceptionnel pour l'entretien du réseau routier national et des voies navigables – paraissent traduire une réelle prise de conscience, même si elle est tardive.

2. La situation financière de l'AFITF après l'abandon de l'écotaxe demeure précaire

L'annonce par le Gouvernement de sa décision de résilier le contrat de partenariat conclu avec la société Ecomouv' pour le prélèvement de l'écotaxe poids lourds a eu deux conséquences très importantes pour

¹ Supérieure ou égale à 12/20, une chaussée en parfait état obtenant la note de 20/20 et une chaussée à reconstruire intégralement obtenant la note de 0/20.

l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) :

- le paiement **d'une lourde indemnité** ;
- **un niveau de recettes désormais insuffisant pour faire face à ses engagements.**

a) La résiliation du contrat avec Ecomouv' a entraîné le paiement d'une indemnité de 969,2 millions d'euros, dont 527,4 millions d'euros dès 2015

L'abandon de l'écotaxe a conduit à la signature le 18 février 2015 d'un avenant à la convention du 20 octobre 2011 relative au financement du contrat de partenariat écotaxe conclue entre le Gouvernement de l'époque et Ecomouv', prévoyant **une indemnité totale de 969,2 millions d'euros entièrement financée par l'État, donc par le contribuable, via l'AFITF.**

Ce montant recouvre notamment :

- l'indemnité totale versée à la société Ecomouv', soit **395,1 millions d'euros** ;
- les frais de rupture des SWAP (contrats d'échanges de flux financiers) pour **11 millions d'euros** ;
- le rachat aux sociétés habilitées de télépéage (SHT) des équipements embarqués, soit **142 millions d'euros** ;
- le montant des créances Dailly¹ détenues par les établissements de crédit sur Ecomouv' pris en charge par l'État en 2015 (**46,8 millions d'euros**) et de 2016 à 2024 (pour **439,8 millions d'euros**) ;
- le coût des mesures de sauvegarde et d'urgence des dispositifs (serveurs et portiques) pour **10 millions d'euros.**

Pour 2015, l'AFITF a décaissé **527,4 millions d'euros** le jour même de la conclusion de l'avenant précité auxquels se sont rajoutés les frais de rupture des SWAPS calculés le 26 février (**384 782 euros**), soit un total de **527,8 millions d'euros.**

Le reste à payer au titre de cet avenant est donc de **441,4 millions d'euros.** Les paiements **s'échelonnent jusqu'en 2024 par tranche d'un peu moins de 50 millions d'euros par an** au titre des créances Dailly prises en charge par l'État.

Pour remplacer les recettes que l'AFITF aurait dû percevoir au titre de l'écotaxe et lui permettre de faire face aux décaissements engendrés en 2015 par la résiliation du contrat, la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 lui avait affecté **la totalité du produit d'une**

¹ La cession de créances Dailly est une convention en vertu de laquelle un créancier (ici, Ecomouv') transmet sa créance qu'il détient sur l'un de ses débiteurs (l'État, dans le cas d'espèce) à des établissements de crédit.

augmentation de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole pour les véhicules légers (2 centimes d'euros par litre) et le déremboursement d'une partie de l'exonération sur le gazole des poids lourds (4 centimes d'euros par litre), soit la somme de 1 139 millions d'euros pour l'année 2015.

b) La situation financière de l'AFITF ne lui permet pas de faire face à ses engagements

En 2015, l'AFITF a **dépensé 2,29 milliards d'euros** pour une ressource globale de **2,36 milliards d'euros**, constituée par les **recettes des taxes affectées à l'agence** (redevance domaniale autoroutière, taxe d'aménagement du territoire, produit des amendes radars, fraction de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques - TICPE en remplacement de l'écotaxe poids lourds) auxquelles est venue s'ajouter **une contribution exceptionnelle de 100 millions d'euros versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes** dans le cadre du plan de relance autoroutier.

94 % des autorisations d'engagement (soit 1,4 milliard d'euros sur 1,5 milliard d'euros) et **96,2 % des crédits de paiement** ouverts pour les dépenses d'intervention ont été consommés. Les paiements routiers représentent **32,4 % du total** contre **41,4 % en cumul depuis 2005** et les paiements ferroviaires **30,9 % du cumul** contre **38,5 % en cumul depuis 2005**.

Le fonds de roulement, quant à lui, a **augmenté de 40,5 millions d'euros** en 2015, passant de **63,4 millions d'euros fin 2014** à **103,9 millions d'euros fin 2015**.

Toutefois, **la situation financière de l'AFITF demeure préoccupante**.

En effet, **le cumul des engagements** qu'elle a contractés depuis sa création représentait fin 2015 **33,2 milliards d'euros** tandis que **le cumul des paiements effectués** s'élevait à seulement **21,2 milliards d'euros**.

Les « restes à payer » s'élèvent donc à 11,9 milliards d'euros, dont **35 % sont des fonds de concours à l'État** et **65 % sont des engagements vis-à-vis d'organismes tiers**, ce qui signifie, comme le précise la Cour des comptes dans le **compte général de l'État 2015** qu'« *au 31 décembre 2015, les engagements hors bilan au titre des conventions suivies par l'agence s'élèvent à 7,53 milliards d'euros, en baisse de 592 millions d'euros par rapport à 2014* ».

S'il convient de noter que **le montant de ces « restes à payer » a diminué en 2014 de 3,3 milliards d'euros**, en raison de la résiliation de la convention conclue avec Ecomouv' et de décaissements supérieurs aux engagements nouveaux, **il demeure toutefois beaucoup trop élevé à l'heure où l'AFITF va devoir faire face à des financements supplémentaires** avec la mise en service des nouvelles lignes LGV ainsi que l'entrée en phase

opérationnelle du projet de construction de la ligne transfrontalière Lyon-Turin.

3. La Société du Grand Paris a poursuivi en 2015 sa montée en puissance

Les dépenses de la Société du Grand Paris sont passées de **292 millions d'euros en 2014 à 563 millions d'euros en 2015**, soit un quasi-doublement. Pour autant, **la SGP n'a dépensé en 2015 que les deux tiers des sommes prévues dans son budget pour 2015** en raison du report sur 2016 de volumes significatifs de dépenses, notamment des acquisitions foncières sur les lignes 14 nord, 16, 17 sud et 15 ouest.

Ses recettes se sont élevées à **519 millions d'euros**, en **légère croissance par rapport à 2014 (505 millions d'euros)**. Alors que le budget 2015 prévoyait des recettes de 500 millions d'euros, la taxe sur les bureaux a été plus dynamique que prévue, permettant **une recette supplémentaire de 19 millions d'euros**.

Au total, la SGP a perçu **330,5 millions d'euros au titre de la taxe annuelle sur les bureaux, 117,1 millions d'euros au titre de la taxe spéciale d'équipement et 60 millions d'euros au titre de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)**, recettes fiscales auxquelles se sont ajoutées quelques recettes non fiscales, en particulier **une subvention européenne de 7,3 millions d'euros** accordée au titre de l'amélioration des liaisons entre le centre de Paris et les aéroports et les gares.

En 2015, la SGP a consacré **261,1 millions d'euros à ses dépenses d'investissement**, soit **une hausse de +45 % par rapport à 2014 (180,1 millions d'euros)**, marquant ainsi **une forte montée en puissance**. Ces dépenses ont surtout financé **des acquisitions foncières** (elles sont passées de **89,8 millions d'euros en 2014 à 96,3 millions d'euros en 2015**), **des dépenses d'études** ainsi que **d'assistance à maîtrise d'ouvrage**, en particulier pour **les travaux préparatoires de la ligne 15 sud** (les dépenses relatives à cette ligne se sont élevées à **101,2 millions d'euros en 2015**).

4. Malgré l'annulation de la réserve de précaution des crédits du programme 203, Voies navigables de France a pu augmenter légèrement ses investissements en faveur de son réseau grâce à un plan de relance annoncé en cours d'année

Voies navigables de France (VNF), établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et chargé de la gestion des voies navigables au nom de l'État, **bénéficie d'une subvention pour charges de service public portée par le programme 203**.

Alors que la loi de finances initiale avait prévu que cette somme s'élèverait à **258 millions d'euros en 2015**, elle s'est finalement limitée à **245,8 millions d'euros** en 2015, soit **12,2 millions d'euros de moins**. Cette réduction s'explique essentiellement par **le non-versement de la réserve de précaution sur cette subvention**, soit **une réduction de crédits de 10,5 millions d'euros**. Au total, la subvention versée à VNF a donc **diminué en exécution de 10 millions d'euros par rapport à 2014 (255,5 millions d'euros en 2014)**.

Toutefois, le Gouvernement a annoncé le 6 mai 2015 devant l'Assemblée nationale **la mise en place d'un plan de relance de 100 millions d'euros en 2015** en faveur d'investissements complémentaires pour le réseau routier et les voies navigables, qui s'est traduit par **une subvention d'investissement supplémentaire de 20 millions d'euros pour VNF**.

VNF a également perçu **139,7 millions d'euros en 2015 au titre de la taxe hydraulique**.

Hors dépenses en faveur du projet Canal Seine-Nord-Europe, dont VNF assurait en 2015 la maîtrise d'ouvrage dans l'attente de la constitution du nouvel établissement qui sera en charge de la réalisation de cette infrastructure, **les dépenses d'investissement de VNF ont atteint 161,5 millions d'euros**, un niveau **supérieur de 14,6 millions d'euros par rapport à 2014** qui s'explique par les crédits supplémentaires obtenus dans le cadre du plan de relance.

Ces investissements ont porté sur **la remise en état du réseau à grand gabarit**, qui demeure **insuffisante**, **la modernisation des méthodes d'exploitation**, **la protection de l'environnement** et **la sécurité** mais également sur **des opérations de développement des voies navigables** (projet Seine-Escaut, canal du Rhône à Sète).

MISSION « ÉCONOMIE »**MM. JACQUES CHIRON ET BERNARD LALANDE,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX****SOMMAIRE**

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 146 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX..... | 149 |
| 1. <i>Un effort d'exécution réel mais en partie majoré par des reports, annulations et mesures de périmètre.....</i> | <i>149</i> |
| 2. <i>Les dispositifs d'intervention : une rationalisation bienvenue, mais qui ne doit pas porter seule l'effort budgétaire.....</i> | <i>150</i> |
| 3. <i>Une surestimation des dépenses de personnel en loi de finances initiale, qui masque une exécution stable et contrainte.....</i> | <i>153</i> |
| 4. <i>Administrations, AAI, opérateurs et Banque de France : un éclatement qui complique les économies de fonctionnement.....</i> | <i>154</i> |
| 5. <i>L'activité concurrentielle de Business France : une réponse à la rigidité des subventions aux opérateurs de la mission ?</i> | <i>156</i> |
| 6. <i>Les dépenses fiscales : un effet nettement positif du CICE et du suramortissement, qui contraste avec l'évaluation défailante de nombreux autres dispositifs</i> | <i>158</i> |
| 7. <i>Des indicateurs de performance souvent sans rapport avec les objectifs de la mission</i> | <i>160</i> |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La mission « Économie », qui représente 0,6 % du budget de l'État, rassemble les crédits de politiques publiques visant à favoriser l'emploi, la croissance, la compétitivité des entreprises, le développement des exportations, la concurrence et la protection des consommateurs. Elle est composée de **trois programmes permanents** :

- le **programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »** regroupe les instruments de soutien aux entreprises, notamment sous forme de dépenses d'intervention au profit des **petites et moyennes entreprises (PME), de l'industrie, de commerce, de l'artisanat et du tourisme**. Il porte également les crédits des administrations en charge de ces politiques publiques, de trois autorités administratives indépendantes (AAI) et de trois opérateurs ;

- le **programme 220 « Statistiques et études économiques »** porte principalement les crédits de l'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee) ;

- le **programme 305 « Stratégie économique et fiscale »** porte essentiellement les crédits de la direction générale du Trésor et de son réseau international, les crédits de la direction de la législation fiscale (DLF), ainsi que les crédits de plusieurs opérateurs et la subvention versée à la Banque de France au titre des prestations qu'elle effectue pour le compte de l'État.

Le programme 134 représente environ la moitié des crédits de la mission « Économie » à périmètre constant, le reste étant partagé à peu près à égalité entre le programme 220 et le programme 305.

Le programme 343 « Plan France très haut débit », créé en 2015, porte les financements de l'État en vue d'assurer la couverture intégrale du territoire par le réseau de fibre optique d'ici 2022.

Enfin, les trois programmes temporaires¹ créés en 2014 dans le cadre du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2) sont supprimés en 2015, l'intégralité des crédits ayant été versés aux opérateurs chargés de la mise en œuvre du PIA (Bpifrance et la Caisse des dépôts et consignations).

¹ Le programme 405 « Projets industriels », le programme 406 « Innovation » et le programme 407 « Économie numérique ».

Exécution des crédits de la mission par programme en 2015

(en millions d'euros)

| Programme | Crédits exécutés en 2014 | | Crédits votés LFI 2015 | | Crédits exécutés 2015 | | Exécution 2015 / exécution 2014 | | Exécution 2015 / LFI 2015 | |
|--|--|--------------|------------------------|--------------|-----------------------|--------------|---------------------------------|--------------|---------------------------|--------------|
| | Total | dont T2 | Total | dont T2 | Total | dont T2 | Total | dont T2 | Total | dont T2 |
| | [134] Développement des entreprises et du tourisme | 881,4 | 397,1 | 859,5 | 411,9 | 927,6 | 399,6 | 5,2% | 0,6% | 7,9% |
| [220] Statistiques et études économiques | 1 031,9 | 397,1 | 874,6 | 411,9 | 946,8 | 399,6 | -8,2% | 0,6% | 8,3% | -3,0% |
| [305] Stratégie économique et fiscale | 457,3 | 374,0 | 466,1 | 378,9 | 453,7 | 368,6 | -0,8% | -1,4% | -2,7% | -2,7% |
| | 459,3 | 374,0 | 464,5 | 378,9 | 451,2 | 368,6 | -1,8% | -1,4% | -2,9% | -2,7% |
| | 470,4 | 146,2 | 463,9 | 148,3 | 454,6 | 148,2 | -3,4% | 1,4% | -2,0% | -0,1% |
| | 470,0 | 146,2 | 463,9 | 148,3 | 454,1 | 148,2 | -3,4% | 1,4% | -2,1% | -0,1% |
| TOTAL 134 + 220 +305 | 1 809,1 | 917,3 | 1 789,5 | 939,1 | 1 835,9 | 916,4 | 1,5% | -0,1% | 2,6% | -2,4% |
| | 1 961,2 | 917,3 | 1 803,0 | 939,1 | 1 852,1 | 916,4 | -5,6% | -0,1% | 2,7% | -2,4% |
| [343] Plan France Très haut débit | | | 1 412,0 | | 1 104,2 | | | | -21,8% | |
| TOTAL MISSION | 1 809,1 | 917,3 | 3 201,5 | 939,1 | 2 940,1 | 916,4 | 62,5% | -0,1% | -8,2% | -2,4% |
| | 1 961,2 | 917,3 | 1 803,0 | 939,1 | 1 852,1 | 916,4 | -5,6% | -0,1% | 2,7% | -2,4% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires).

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en milliers d'euros) (en CP)

| LFI 2015 | FDC/ADP prévus en LFI 2015 | Reportes entrants (hors FDC) | Reportes entrants sur FDC | Transferts Virements | Décrets d'avance et d'annulation | LFR 2015 | Reportes sortants (y.c. FDC) et crédits non consommés | FDC/ADP exécutés | Exécution 2015 |
|--------------|----------------------------|------------------------------|---------------------------|----------------------|----------------------------------|---------------|---|------------------|------------------|
| [134] | 874 551 | 0 | 80 239 | 194 | -37 840 | 95 312 | -70 270 | 4 824 | 946 771 |
| [220] | 448 505 | 16 000 | 7 743 | 1 441 | -7 862 | -3 000 | -13 600 | 18 990 | 451 222 |
| [305] | 462 316 | 1 570 | 2 137 | 545 | -6 834 | | -6 943 | 1 578 | 454 107 |
| TOTAL | 1 785 372 | 17 570 | 90 119 | 2 181 | -52 536 | 92 312 | -90 813 | 25 391 | 1 852 100 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses du ministère du budget). FDC : fonds de concours. ADP : attribution de produits.

Exécution des crédits du programme 134
« Développement des entreprises et du tourisme »

(en millions d'euros)

| Action | | Exécution 2014 | LFI 2015 | Exécution 2015 | Exé 2015 / exé 2014 | Exé 2015 / LFI 2015 |
|--|----|-------------------|--------------|-------------------|------------------------|------------------------|
| 02 Commerce, artisanat et services | AE | 90,54 | 76,67 | 70,69 | -21,9% | -7,8% |
| | CP | 89,88 | 74,31 | 70,26 | -21,8% | -5,4% |
| 03 Actions en faveur des entreprises industrielles | AE | 165,27 | 149,95 | 241,77 | 46,3% | 61,2% |
| | CP | 314,47 | 166,02 | 261,22 | -16,9% | 57,3% |
| 04 Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information | AE | 142,14 | 172,52 | 177,73 | 25,0% | 3,0% |
| | CP | 142,17 | 172,52 | 177,75 | 25,0% | 3,0% |
| 05 Fonds de soutien de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés | AE | 0,00 | | | -100,0% | |
| | CP | 0,00 | | | -100,0% | |
| 07 Développement international des entreprises et attractivité du territoire | AE | 93,63 | 108,77 | 105,99 | 13,2% | -2,6% |
| | CP | 92,93 | 108,77 | 106,28 | 14,4% | -2,3% |
| 08 Expertise, conseil et inspection | AE | 17,43 | 18,93 | 17,33 | -0,6% | -8,4% |
| | CP | 17,43 | 18,93 | 17,33 | -0,6% | -8,4% |
| 13 Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) | AE | 21,52 | 22,35 | 21,74 | 1,0% | -2,7% |
| | CP | 21,84 | 22,35 | 21,24 | -2,7% | -5,0% |
| 14 Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE) | AE | 16,99 | 18,69 | 17,38 | 2,3% | -7,0% |
| | CP | 16,89 | 18,69 | 17,22 | 2,0% | -7,9% |
| 15 Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence) | AE | 19,28 | 20,00 | 19,40 | 0,6% | -3,0% |
| | CP | 19,43 | 20,00 | 19,13 | -1,5% | -4,3% |
| 16-17-18 (Crédits affectés à la DGCCRF) | AE | 230,20 | 241,68 | 231,38 | 0,5% | -4,3% |
| | CP | 229,98 | 241,68 | 230,42 | 0,2% | -4,7% |
| 20 Financement des entreprises | AE | 52,88 | 26,44 | 21,48 | -59,4% | -18,8% |
| | CP | 52,88 | 26,44 | 21,48 | -59,4% | -18,8% |
| 21 Développement du tourisme | AE | 31,47 | 3,35 | 2,71 | -91,4% | -19,2% |
| | CP | 34,01 | 4,84 | 4,43 | -87,0% | -8,4% |
| TOTAL PROGRAMME 134 | AE | 881,4 | 859,5 | 927,6 | 5,2% | 7,9% |
| | CP | 1 031,9 | 874,6 | 946,8 | -8,2% | 8,3% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires).

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Un effort d'exécution réel mais en partie majoré par des reports, annulations et mesures de périmètre

Hors prise en compte du nouveau programme 343, **l'exécution 2015 de la mission « Économie » est inférieure de 5,6 % en CP à l'exécution 2014**, à 1,85 milliard d'euros contre 1,96 milliard d'euros l'année précédente (- 109 millions d'euros). Bien que l'on observe une légère hausse de 1,5 % de l'exécution en AE (+ 27 millions d'euros), la mission « Économie » contribue donc cette année encore à l'effort de maîtrise des finances publiques.

Ce constat, quoique positif, appelle plusieurs réserves.

Premièrement, l'effort s'atténue nettement par rapport à l'exercice précédent, l'exécution 2014 ayant été, pour mémoire, inférieure de 22 % en AE (511 millions d'euros) et de 11,3 % en CP (249 millions d'euros) à l'exécution 2013.

Deuxièmement, les crédits consommés excèdent de 2,7 % en CP (49 millions d'euros) les crédits votés en loi de finances initiale, limités à 1,8 milliard d'euros. Et encore cette sur-exécution a-t-elle été « atténuée » par des **annulations de crédits importantes, soit 44,8 millions d'euros en AE et 52,5 millions d'euros en CP**, afin notamment de financer les nouvelles priorités du plan de lutte contre le terrorisme annoncé en janvier 2015 (opération Sentinelle etc.). *A contrario*, les dépassements s'expliquent aussi partiellement par le **redéploiement de 100 millions d'euros** en faveur de l'action 04 du programme 134, en loi de finances rectificative, pour financer des actions du PIA (cf. *infra*).

Troisièmement, la diminution effective de la dépense publique doit être corrigée, dans la mesure où elle tient notamment :

- **d'une part, à d'importants reports sortants sur 2016, soit 90,8 millions d'euros dont 50 millions d'euros au titre des aides au transport de presse** prévues par l'accord État-Presses-Poste du 23 juillet 2008, déjà reportées pour le même montant de 2014 à 2015, et 10 millions d'euros au titre des garanties de Bpifrance ;

- **d'autre part, à une série de mesures de périmètre¹**, dont les deux principales sont le **transfert de la subvention d'Atout France** (30,4 millions d'euros en loi de finances initiale 2015) vers la mission « Action extérieure de

¹ S'y ajoute la suppression de l'action 05 du programme 134 « Fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés », dont les crédits sont désormais imputés sur le programme 344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats structurés à risques » de la mission « Engagements financiers de l'État », doté de 1,4 milliard d'euros en AE et 50 millions d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2015. Toutefois, l'exécution 2014 de l'action 05 du programme 134 n'avait été que de 103 euros en CP, ce qui rend cette mesure de périmètre sans impact.

l'État¹ », et le transfert des crédits du laboratoire national d'essais (LNE) (10,2 millions d'euros) vers la mission « Recherche et enseignement supérieur² » ;

D'une manière générale, les constantes modifications de périmètre que subit la mission « Économie » font qu'il est extrêmement difficile de porter une appréciation sur l'exécution budgétaire, et ceci d'autant que les données ne sont pas fournies à périmètre constant.

Au-delà des programmes permanents de la mission, **les crédits exécutés sur le programme 343 « Plan France très haut débit » s'élèvent à 1 104 millions d'euros en AE, au lieu des 1 412 millions d'euros ouverts en LFI.** Cette situation s'explique par les retards pris par les services du Premier ministre dans l'instruction des dossiers et les décisions de financement, mais elle n'a, en l'occurrence, pas lieu d'inquiéter³. Il s'agit d'autorisations d'engagement, non de crédits de paiement, et le reliquat de 308 millions d'euros est donc reporté sur 2016. **Ce décalage dans l'exécution ne remet pas en cause l'engagement de financement apporté par l'État pour le très haut débit, soit 3 milliards d'euros d'ici 2022, dont 2,1 milliards d'euros au titre du programme 343.**

2. Les dispositifs d'intervention : une rationalisation bienvenue, mais qui ne doit pas porter seule l'effort budgétaire

Dans la mesure où les crédits de personnel représentent la moitié des crédits de la mission « Économie » et où les crédits de fonctionnement sont en grande partie constitués de subventions à d'autres acteurs (cf. *infra*), **les principales marges de manœuvre budgétaires se trouvent sur les dépenses d'intervention, en partie discrétionnaires, qui représentent 16 % des crédits de la mission.**

Les dispositifs d'intervention en faveur des entreprises, et plus particulièrement des PME, relèvent du programme 134. Celui-ci affiche une exécution de 946,8 millions d'euros en CP en 2015, contre 1 031,9 millions d'euros en CP en 2014, soit une baisse de 8,2 % (85,1 millions d'euros)⁴. Les documents budgétaires étant largement inexploitable pour ce programme, il

¹ Sur le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », le ministère des affaires étrangères et du développement international ayant repris en 2014 des compétences en matière de tourisme.

² Sur le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle ».

³ Ces retards se lisent aussi dans l'indicateur de performances 1.1 du programme 343 : 38 % des logements et locaux professionnels relevant des réseaux d'initiative publique (RIP) sont éligibles au très haut débit en 2015, soit un résultat légèrement en deçà de l'objectif de 40 % fixé en loi de finances initiale, mais néanmoins en nette progression par rapport à 2014 (25 %).

⁴ L'exécution affiche en revanche une hausse de 8,3 % par rapport à la loi de finances initiale, mais celle-ci s'explique par le redéploiement de 100 millions d'euros sur l'action 03 « Actions en faveur des entreprises industrielles » au titre du PIA. Sans prise en compte de ce redéploiement, l'exécution est en diminution de 2,8 % (27,8 millions d'euros en CP) par rapport à la loi de finances initiale.

est nécessaire d'opérer des retraitements qui font apparaître que **les dépenses d'intervention du programme 134 connaissent une baisse très forte de 28,4 % (55 millions d'euros en CP), s'établissant à 139,3 millions d'euros exécutés en 2015, pour 194,4 millions d'euros en 2014.**

**Les dispositifs d'intervention en faveur des entreprises
relevant du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »**

(crédits de Titre 6 exécutés, en CP, en millions d'euros)

| Action | Dispositif d'intervention | 2014 | 2015 | Évolution |
|--------|--|--------------|---------------|---------------|
| 02 | Aide au départ des commerçants | 6,2 | 8,2 | 32,3% |
| 17 | Subventions aux mouvements de consommateurs | 9,9 | 8,6 | -13,1% |
| 02 | Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) | 34 | 12,3 | -63,8% |
| 02 | Développement des PME (commerce, artisanat et services) | 8,5 | 7,25 | -14,7% |
| 02 | Comité professionnel de distribution de carburant (CPDC) | 2,9 | 0 | -100,0% |
| 02 | Mission des services à la personne | 2,6 | 0,99 | -61,9% |
| 21 | Subventions diverses au développement de l'activité touristique | 3,1 | 2,62 | -15,5% |
| 03 | Subventions aux centres techniques industriels (CTI) | 19,1 | 17,4 | -8,9% |
| 03 | Subventions à l'agence française de normalisation (AFNOR) | 9,8 | 8,9 | -9,2% |
| 03 | Subventions à l'agence pour la création des entreprises (APCE) | 2,9 | 2,6 | -10,3% |
| 03 | Subventions diverses à la politique industrielle | 35,2 | 30 | -14,8% |
| 04 | Remboursements à la Poste (courrier au Président de la République) | 1,4 | 1,4 | 0,0% |
| 04 | Subventions aux organismes internationaux | 11,4 | 9,8 | -14,0% |
| 03 | Mutations industrielles (versement à STX France) | | 2,2 | |
| 03 | Subvention au Comité français d'accréditation (Cofrac) | 0,19 | 0,19 | 0,0% |
| 20 | Activité « Garantie » de Bpifrance | 40 | 26 | -35,0% |
| | Divers | 7,1 | | |
| | Total (après retraitements) : | 194,4 | 139,26 | -28,4% |

Hors crédits relevant du PIA (133 millions d'euros en 2014 et 100 millions d'euros en 2015), ni les aides au transport de presse (100 millions d'euros en 2014 et 130 millions d'euros en 2015).

Source : commission des finances du Sénat, d'après la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la Cour des comptes et les documents budgétaires.

Cette diminution globale, très marquée, appelle plusieurs remarques et précisions particulières :

- **la principale réduction porte sur la subvention versée au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)**, qui s'établit à 12,3 millions d'euros en AE et en CP, soit une baisse de 63,8 % (21,7 millions d'euros), et ceci en dépit de la reprise des aides aux stations-service (cf. *infra*). **Après plusieurs années de forte diminution, cette subvention doit maintenant se stabiliser, et ceci tant que le FISAC n'aura pas fait la preuve de sa capacité à financer - sans effets d'aubaine¹ - les projets véritablement prioritaires**, notamment en matière d'accessibilité et de sécurité, dans les communes rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville. À cet égard, la réforme prévue par la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (loi ACTPE) constitue une opportunité. Celle-ci vise à **passer d'une logique de guichet à une logique d'appel à projets, dans la limite de l'enveloppe budgétaire initiale**. Si cette réforme est parfaitement justifiée dans son principe, il conviendra de rester attentif aux conditions concrètes de sa mise en œuvre ;

- **si de nombreux dispositifs sont réduits, peu sont en réalité supprimés, la seule exception notable étant l'indemnité de départ (IDD) des artisans ou commerçants** faisant valoir leurs droits à la retraite, supprimée par l'article 92 de la loi de finances pour 2015 en raison de son inadéquation avec les besoins. L'extinction est toutefois plus lente que prévu, avec 8,2 millions d'euros exécutés en AE et en CP en 2015 au lieu des 5 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2015, qui devraient amener à revoir à la hausse la prévision de 4 millions d'euros pour 2016 ;

- **le maintien, via une ligne spécifique du FISAC, d'une partie des aides aux stations-service de proximité** anciennement distribuées par le comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC), pour un montant exécuté de 2 millions d'euros en CP, est une mesure importante pour les territoires ruraux, pour laquelle plusieurs de nos collègues sénateurs, issus de tous les groupes politiques, s'étaient mobilisés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015. Toutefois, vos rapporteurs spéciaux avaient également **soulevé la question du traitement des quelques 2 200 dossiers du CPDC restés en souffrance**, puis déposé lors du projet de loi de finances pour 2016 **un amendement de crédits de 12,5 millions d'euros visant à assurer leur traitement**. Ce montant, alors contesté par le Gouvernement, avait été ramené à 3,12 millions d'euros. Le récent décret de transfert n° 2016-631 du 19 mai 2016, qui vient « débloquer » le reste des 12,5 millions d'euros, **confirme finalement le bien-fondé des remarques de vos rapporteurs spéciaux**.

¹ Le saupoudrage, les effets d'aubaine et les dysfonctionnements du FISAC ont été identifiés par la Cour des comptes dans un référé du 31 juillet 2014, qui a conduit à la réforme de 2014.

Plus généralement, il convient de saluer la poursuite, cette année encore, de l'effort de réduction du format de ces multiples instruments de soutien aux entreprises, à la compétitivité et à l'emploi. Toutefois, cet effort s'apparente davantage à un « rabout » qu'à **une véritable rationalisation, pourtant nécessaire tant ces dispositifs demeurent éclatés et régis par des règles complexes**. Les prochaines lois de finances initiales devraient être l'occasion d'entreprendre cette rationalisation, qui doit notamment passer par un allègement des procédures et un ciblage plus précis des **projets prioritaires, à commencer par ceux qui permettent de revitaliser les zones rurales ou les zones urbaines sensibles**.

Par ailleurs, la réalisation d'économies budgétaires sur des dépenses par nature discrétionnaires (aides du FISAC, aides à la reconversion etc.) ne constitue pas une voie souhaitable à long terme. **Ces dépenses sont les plus « faciles » à réduire, mais elles sont aussi celles qui matérialisent de véritables choix politiques et économiques**, à l'inverse des dépenses de personnel et de fonctionnement, plus rigides. Sans effort sur ces dernières, la puissance publique se prive, à terme, de la possibilité de « faire des choix » – certes de manière toute relative s'agissant du seul programme 134.

3. Une surestimation des dépenses de personnel en loi de finances initiale, qui masque une exécution stable et contrainte

Les dépenses de personnel représentent 49,5 % des dépenses de la mission « Économie », soit 916,4 millions d'euros en exécution, à un niveau stable (-0,1 %) par rapport à l'exécution 2014, la légère baisse constatée sur le programme 220 étant neutralisée par la légère hausse sur les programmes 134 et 305 – dans ce dernier cas principalement à cause de la baisse du taux de change de l'euro, qui a un impact direct sur la valeur des indemnités versées aux agents des services économiques du Trésor en poste à l'étranger.

Certes, les dépenses de titre 2 exécutées en 2015 affichent une baisse plus importante de 2,4 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale, qui s'élevaient à 939,1 millions d'euros. **Toutefois, les crédits de personnel ouverts en loi de finances initiale sont de toute évidence fixés à un niveau trop élevé**, alors même que l'exécution est très stable d'une année sur l'autre, **de sorte que les plafonds d'emplois ne constituent pas une véritable contrainte en exécution**. Tout au plus permettent-ils d'afficher à peu de frais un effort budgétaire global sur la mission, et de « gonfler » les reports sortants.

La même remarque vaut pour le plafond d'emplois de la mission, fixé à 12 556 ETPT et exécuté à hauteur de 12 131 ETPT : pourquoi avoir prévu un plafond initial si élevé, bien supérieur au niveau d'exécution 2014, soit 12 232 ETPT ?

Le schéma d'emplois s'élève quant à lui à -124 ETP en exécution, à mi-chemin entre l'objectif fixé en loi de finances initiale à -143 ETP et le schéma révisé à -112 ETP, pour tenir compte des nouvelles missions confiées à l'Arcep, à l'Autorité de la concurrence et à l'Agence des participations de l'État (APE) par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. **Il s'agit là d'un bon résultat**, mais celui-ci ne se traduit pas entièrement dans les dépenses de personnel du fait de **l'augmentation concomitante du nombre d'agents de catégorie A** et du glissement vieillesse-technicité. Par ailleurs, il est **partiellement dû aux difficultés récurrentes de recrutement** rencontrées par l'Autorité de la concurrence et l'administration centrale – les difficultés liées au déménagement de l'Insee à Metz, relevées par vos rapporteurs spéciaux l'année dernière, s'étant en partie résorbées.

Le plafond d'emplois des opérateurs est lui-aussi sous-exécuté, à 2 582 ETPT au lieu des 2 637 ETPT prévus en loi de finances initiale. A l'inverse du plafond d'emplois de la mission, toutefois, l'objectif initial n'était pas excessivement éloigné de l'exécution 2014, qui était de 2605 ETPT, **signe d'un pilotage plus resserré**.

4. Administrations, AAI, opérateurs et Banque de France : un éclatement qui complique les économies de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement, qui représentent au total 29,2 % des crédits de la mission « Économie » en 2015, affichent une baisse globale de 44,6 millions d'euros, soit -7,6 %, pour une exécution 2015 à 540,5 millions d'euros en CP (hors plan France Très haut débit).

Toutefois, les marges de manœuvre de l'État lui-même doivent être relativisées, dans la mesure où une part substantielle des crédits de fonctionnement correspond à **la subvention à la Banque de France** au titre des prestations réalisées pour le compte de l'État (14,7 % des dépenses de la mission exécutées en CP en 2015), et aux **subventions aux opérateurs** d'autre part (7,7 % des dépenses de la mission, mais 80 % des dépenses de titre 3 du programme 134).

Les subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux opérateurs ne varient pas par rapport à l'exercice 2014 (cf. *infra*). La diminution dont font état les documents budgétaires s'explique seulement par des mesures de périmètre (LNE et Atout France, cf. *supra*).

En exécution, la subvention versée à la Banque de France pour les prestations réalisées pour le compte de l'État (secrétariat des commissions de désendettement, tenue du compte du Trésor etc.) **s'élève quant à elle à 272,7 millions d'euros en 2015 contre 290 millions d'euros en 2014, soit une baisse de 6 % (17,3 millions d'euros)**. La subvention à la Banque de France est censée diminuer progressivement ces prochaines années (251,6 millions d'euros), grâce aux gains d'efficacité et à l'allègement des procédures permis

par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. **Ceci dit, les indicateurs de performance du programme 3015 suggèrent que les négociations avec l'État continueront à être serrées** : certes, le délai moyen de traitement d'un dossier de surendettement a diminué, à 3,77 mois en 2015 contre 4,03 mois en 2014 (indicateur 4.1), mais dans le même temps, le coût complet du traitement d'un dossier a augmenté, à 904 euros en 2015 contre 859 euros en 2014. **De nouvelles simplifications apparaissent donc souhaitables** : par exemple, le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique prévoit de supprimer la phase de conciliation pour les débiteurs qui ne sont pas propriétaires immobiliers.

Si l'on exclut ce qui relève de la Banque de France et des opérateurs, **les gains en matière de fonctionnement courant sont en réalité modestes**, et par ailleurs inégaux en fonction des administrations. On peut notamment s'inquiéter de **la hausse de 2,5 % des dépenses de titre 3 de l'Insee** (programme 220), qui s'établissent à 58,4 millions d'euros en exécution, **alors que les progrès de la dématérialisation de la collecte et du traitement des données¹ devraient produire des gains importants** en matière de frais de déplacement, d'affranchissement ou encore d'impression. Plusieurs pistes prometteuses doivent toutefois être saluées, à l'instar de la possibilité, prévue par le projet de loi pour une République numérique, de **calculer une partie de l'indice des prix à la consommation (IPC) en accédant automatiquement aux données de caisse des distributeurs**, plutôt que d'effectuer de coûteux et fastidieux relevés physiques.

Les trois autorités administratives indépendantes (AAI) du programme 134 réalisent un effort plus important : par rapport à l'exécution 2014, les crédits exécutés en 2015 en CP diminuent de 1,5 % pour l'Autorité de la concurrence, et de 1,7 % pour l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep). Ils augmentent certes de 2 % pour la Commission de régulation de l'énergie (CRE), mais celle-ci doit assumer de nouvelles missions (mise en œuvre du « paquet énergie » et de la loi sur la transition énergétique, etc.). **En dépit de ces bons résultats, il demeure pourtant de grandes marges de manœuvre, notamment en matière de dépenses immobilières**. Le rapport de notre collègue Jacques Mézard, fait au nom de la commission d'enquête sur les AAI², a ainsi montré la cible de 400 euros par mètre carré (hors taxes et hors charges) fixée par France

¹ *Les ambitions affichées par certains projets informatiques peuvent parfois laisser songeur. Au sujet du projet Coltrane, l'une des deux « opérations d'envergure » mises en valeur par l'Insee en 2015, on lit que celui-ci « rendra la réponse aux enquêtes plus aisées en offrant aux répondants divers services tels que des formulaires [...] pour réinitialiser un mot de passe perdu ou pour communiquer avec les services compétents ». Il s'agit là de fonctionnalités tout à fait basiques, dont l'usage est généralisé dans le secteur privé depuis plus de dix ans.*

² *Rapport n° 126 (2015-2016) de Jacques Mézard, au nom de la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, « Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler », 28 octobre 2015.*

Domaine pour les prises à bail à Paris était dépassé par l'Arcep (477 euros) et par la CRE (448 euros) – et au total par 12 des 42 AAI. La cible de 12 mètres carrés par agent est par ailleurs peu respectée. Nathalie Morin, cheffe du service France Domaine, indiquait ainsi à la commission d'enquête qu'en pratique, « les relations entre France Domaine et les AAI sont compliquées car mal assises juridiquement. (...) La relation entre France Domaine et les AAI dépend donc essentiellement de la bonne volonté des présidents de ces AAI ».

5. L'activité concurrentielle de Business France : une réponse à la rigidité des subventions aux opérateurs de la mission ?

Les subventions pour charges de service public (SCSP) aux trois des cinq opérateurs rattachés à la mission « Économie » (programme 134) s'élèvent à 142,1 millions d'euros en exécution 2015, c'est-à-dire à **un niveau quasiment identique à celui de l'exercice 2014 (-0,3 %)**, ce qui conduit à relativiser la diminution de 3,6 % prévue en loi de finances initiale.

Subventions pour charges de service public (SCSP) aux opérateurs du programme 134

(en millions d'euros) (en CP)

| | Exécution 2014 | LFI 2015 | Exécution 2015 | Exé 2015 / LFI 2015 | Exé 2015 / Exé 2014 |
|--|--|---------------|-------------------|------------------------|------------------------|
| ANFr – Agence nationale des fréquences | 31,88 | 31,99 | 30,67 | -4,1% | -3,8% |
| Business France (fusion AFII et Ubifrance) | 104,10 | 108,77 | 105,37 | -3,1% | 1,2% |
| Epareca – Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux | 6,53 | 6,70 | 6,08 | -9,2% | -6,8% |
| FNPCA – Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat | <i>financement par une ressource affectée (9,91 M€ en 2015).</i> | | | | |
| INPI – Institut national de la propriété industrielle | <i>financement par une ressource affectée (239,95 M€ en 2015).</i> | | | | |
| Total SCSP : | 142,50 | 147,46 | 142,11 | -3,6% | -0,3% |

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

Toutefois, cette stabilité globale en exécution ne doit pas occulter les efforts réalisés par l'ANFr et l'Epareca, modestes en valeur absolue mais bien réels en comparaison du montant de leur SCSP, laquelle diminue respectivement de 3,8 % et de 6,8 % par rapport à l'exécution 2014. Les marges de manœuvre demeurent toutefois limitées.

Quant à la hausse de 1,2 % de la subvention versée à Business France en 2015 par rapport aux financements publics attribués à Ubifrance et à l'Agence française des investissements internationaux (AFII) en 2014, elle est inhérente à toute fusion administrative : dans un premier temps, les

effets de l'alignement à la hausse du traitement des agents l'emportent sur les gains de mutualisation, pourtant bien réels. Cette hausse est d'ailleurs moindre que celle anticipée en loi de finances initiale.

D'ailleurs, la création de Business France au 1^{er} janvier 2015 par l'ordonnance n° 2014-1655 du 22 décembre 2014, dans le but de rassembler au sein d'une même entité les activités « *Export* », « *Invest* » et « *Promotion* », s'accompagne d'une **volonté de diversifier les recettes de cet opérateur, qui pourrait à terme contribuer à la maîtrise des dépenses de la mission « Économie ».**

Concrètement, la facturation est adaptée en trois phases : gratuité (avec un ticket modérateur) pour l'accompagnement collectif et les premiers conseils, qui relèvent de la mission de service public ; facturation de 50 % des coûts pour la phase d'accompagnement personnalisé et d'amorçage ; facturation à coût complet avec une marge pour l'accompagnement récurrent et les services aux grands groupes, qui relèvent de l'activité concurrentielle de Business France¹.

Dans cette perspective, le contrat d'objectifs et de performance 2015-2017 de Business France, signé le 6 octobre 2015, prévoit **la hausse graduelle des recettes commerciales**. Dès l'année 2015, celles-ci ont atteint 90,7 millions d'euros (46 % des ressources de l'opérateur), au lieu des 80 millions d'euros prévus dans le budget initial, permettant de **dégager un résultat net d'exploitation de 3,6 millions d'euros**². À terme, ces recettes pourraient représenter plus de la moitié des recettes de l'opérateur. Vos rapporteurs spéciaux **saluent cette stratégie, bénéfique à la fois pour l'équilibre budgétaire de la mission et pour Business France**. Il s'agit d'ailleurs d'un cercle vertueux : comme l'ont montré les entretiens de vos rapporteurs spéciaux avec les services de Business France pour l'Amérique du Nord, le simple fait de facturer des prestations autrefois proposées gratuitement au titre du service public **a permis d'envoyer un « signal » positif aux entreprises**, qui comparent désormais ces prestations à celles réalisées par un cabinet de conseil privé, ce qui en retour contribue à la motivation et à la professionnalisation des agents. En l'occurrence, la hausse des tarifs a donc conduit à un accroissement de la demande.

Business France se rapprocherait ainsi du modèle de l'INPI, aujourd'hui intégralement financé par des redevances – ce qui n'exclut pas une bonne gestion de son parc immobilier, comme en témoigne la vente de quatre immeubles en 2015. **En conclusion, la réforme de l'opérateur Business France est l'une des traductions de la forte volonté politique de soutenir les entreprises dans leur développement**, et notamment à l'international, ce qui ne peut que favoriser la croissance et l'emploi en France.

¹ Source : questionnaire de vos rapporteurs spéciaux.

² Source : compte de résultat 2015 de Business France, questionnaire de vos rapporteurs spéciaux.

6. Les dépenses fiscales : un effet nettement positif du CICE et du suramortissement, qui contraste avec l'évaluation défailante de nombreux autres dispositifs

Le coût constaté des 72 dépenses fiscales rattachées à la mission « Économie » est évalué à 19,8 milliards d'euros en 2015, soit plus de dix fois le montant des crédits budgétaires : en France, la politique en faveur des entreprises passe bien davantage par des incitations fiscales que par des aides directes telles que celles du programme 134.

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) représente à lui seul 12,5 milliards d'euros en 2015, soit au-delà des 10 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale, alors que le montant exécuté en 2014 était inférieur à la prévision (6,4 milliards d'euros contre 9,8 milliards d'euros). Cette hausse, qui explique l'essentiel de la hausse de 3 milliards d'euros des dépenses fiscales de la mission, est le signe qu'après une période de montée en charge plus lente que prévu, **le CICE a atteint sa maturité et est désormais maîtrisé et utilisé par les entreprises**, que ce soit pour créer des emplois, augmenter les salaires, rétablir leurs marges, diminuer les prix ou investir.

L'effet de cette mesure sur la reprise de l'économie est indéniable. En outre, s'il est vrai que le CICE bénéficie à toutes les entreprises employant des salariés, la limite de 2,5 SMIC permet de l'orienter davantage vers les PME, et moins vers les grands groupes – lesquels bénéficient par ailleurs d'autres dispositifs fiscaux (aides à l'exportation, possibilité d'optimisation de leurs prix de transfert etc.). **Ainsi, les micro-entreprises, les PME et les ETI ont reçu les deux tiers (66 %) des créances fiscales enregistrées au titre de 2014**, soit 8,9 milliards d'euros sur un total de 13,5 milliards d'euros¹. Autre illustration : 87 % de la masse salariale du secteur de l'hébergement et de la restauration est éligible au CICE, mais seulement 43 % de la masse salariale de l'industrie chimique.

Estimé à 13 milliards d'euros par le projet de loi de finances pour 2016, le montant du CICE est encore appelé à augmenter, à la suite de la récente décision du Président de la République² de **porter celui-ci à 7 % du montant de la masse salariale brute** des salariés dont la rémunération n'excède pas 2,5 fois le SMIC, contre 6 % aujourd'hui. **La baisse concomitante du taux d'impôt sur les sociétés pour les PME**, dont l'ampleur reste à préciser, est aussi à saluer. Ces deux mesures représentent au total 5 milliards d'euros, redéployés au sein de l'enveloppe du Pacte de responsabilité.

¹ Source : rapport du comité de suivi du CICE, septembre 2015. Les chiffres fournis par le rapport sont ceux connus en juillet 2015.

² Interview dans Les Échos du 30 juin 2016.

Le complément nécessaire au CICE, qui est de portée générale, est une mesure ciblée sur l'investissement productif, qui vos rapporteurs spéciaux avaient appelé de leurs vœux dès la fin de l'année 2014¹. Avec le « suramortissement » exceptionnel de 40 % instauré par l'article 142 de la loi « Macron » du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, le Gouvernement a fait un choix pertinent, là encore salué par les entreprises. **Vos rapporteurs spéciaux se félicitent donc de la prolongation d'un an du dispositif, jusqu'au 14 avril 2017, et de son élargissement**, notamment aux co-investissements dans les réseaux de fibre optique dans le cadre du plan France Très haut débit, mesure adoptée à une large majorité dans le cadre de l'examen du projet de loi pour une République numérique.

D'une manière générale, les principales évolutions des dépenses fiscales de la mission « Économie » forment une politique cohérente, en direction des entreprises et de l'investissement, et donc *in fine* de la croissance et de l'emploi. Elles répondent ainsi aux réformes évoquées ci-dessus, à commencer par la réforme de Business France.

De même, et même si l'on peut en discuter les paramètres et les critères, **les quatre principales sur l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**, évaluées au total à 865 millions d'euros, visent à **orienter l'épargne des particuliers vers PME**, et donc à soutenir la croissance et l'emploi de proximité : réduction « ISF-PME² », exonération partielle des parts ou actions de sociétés objets d'un engagement collectif de conservation (dispositif « Dutreil »), exonération partielle des titres détenus par les salariés et les mandataires sociaux, exonération des titres reçus en contrepartie de la souscription au capital d'une PME.

Au total, et hors CICE, les dépenses fiscales progressent de 6,2 % (400 millions d'euros) par rapport à l'exécution 2014. **Il est toutefois regrettable que de trop nombreuses mesures ne soient pas évaluées, à commencer par le suramortissement de 40 %** (estimé à 350 millions d'euros lors de son adoption), ce qui fragilise considérablement l'estimation globale.

La fiabilité des prévisions de dépenses fiscales fait d'ailleurs l'objet de **l'indicateur de performance 1.3 du programme 305, dont les résultats sont... « non disponibles »**. Il en va de même pour la fiabilité des prévisions de recettes fiscales (indicateur 1.2), ce qui est très étonnant pour un document annexé à la loi de règlement.

¹ Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, vos rapporteurs spéciaux avaient déposé un amendement tendant à instituer un amortissement dégressif, c'est-à-dire plus avantageux au début, pour les matériels et outillages industriels acquis par les PME. Cet avantage de trésorerie, au fort effet de relance mais neutre à moyen terme sur l'équilibre budgétaire, avait été adopté à une large majorité par le Sénat.

² Y compris pour l'investissement via un FIP (fonds d'investissement de proximité) ou un FCPI (fonds commun de placement dans l'innovation).

Parmi les mesures non évaluées, **certaines mesures ont un coût trop faible pour que celui-ci soit connu : il faudrait engager une revue détaillée de celles-ci.** D'autres ont un coût important, à l'instar des quatre mesures relatives à l'ISF précitées, dont la fiabilité est un simple « *ordre de grandeur* », et dont l'exécution diffère fortement de la prévision. Compte tenu des montants en jeu, une telle approximation est problématique, comme le souligne d'ailleurs la Cour des comptes.

7. Des indicateurs de performance souvent sans rapport avec les objectifs de la mission

L'indicateur 2.1 du programme 220, qui mesure le pourcentage de communes pour lesquelles l'enquête annuelle de recensement de l'Insee a été traitée dans les délais prescrits, **ne figure plus parmi les indicateurs « représentatifs » de la mission, conformément à la recommandation formulée par vos rapporteurs spéciaux l'année dernière.** Celui-ci affiche en effet une réalisation constante de 100 % depuis des années, et concerne un aspect assez marginal de la mission « Économie », **qui est avant tout une mission d'intervention et de régulation économiques.**

Toutefois, d'une manière générale, les indicateurs présentés dans le rapport annuel de performances sont toujours aussi peu pertinents.

Ainsi, l'indicateur 2.1 du programme 220 précité a été remplacé par le rang de classement de la France dans l'étude « *Doing Business* » de la Banque mondiale, qui donne une idée générale mais **ne rend compte ni de la qualité, ni de l'efficience, ni de l'efficacité des dispositifs de la mission ou de la gestion des responsables de programme.** Accessoirement, on peut se demander pourquoi l'objectif fixé pour 2016 est de figurer au 24^e rang sur 34 de ce classement, alors que la France s'y classe aujourd'hui au 19^e rang...

Par ailleurs, de nombreux indicateurs fixent des objectifs trop complaisants, de sorte qu'ils ne constituent pas une véritable contrainte. Ainsi par exemple de l'indicateur 1.1 du programme 220, qui mesure le « *nombre de jours de retard cumulés entre les dates de diffusion et les dates prévues* » pour les statistiques transmises à Eurostat, qui reste stable à 0 jours d'année en année, ou encore de l'indicateur 2.1 du même programme, qui retrace le « *pourcentage de communes pour lesquels l'enquête de recensement a été traitée dans les délais prescrits* », qui atteint chaque année 100 %.

D'autres indicateurs, enfin, sont trop « étroits » dans la vision qu'ils donnent : l'indicateur 1.2 du programme 134, qui mesure l'écart entre le taux de survie à trois ans des entreprises aidées par Bpifrance et celui de l'ensemble des entreprises créées en France, constitue l'autre indicateur « représentatif » de la mission : pourquoi ce dispositif, et pas un autre, alors que le programme en compte tant ? **De fait, il n'existe pas d'indicateur synthétique portant sur l'ensemble des dispositifs d'intervention du programme 134,** alors que ceux-ci pourraient être appréhendés selon de

nombreux critères, au-delà même de leur simple montant. **Il n'existe pas non plus d'indicateur synthétique sur l'ensemble des dépenses fiscales.**

Au-delà des indicateurs suivis dans les documents budgétaires, une grande part de la démarche de performance de la mission « Économie » **repose sur les contrats d'objectifs et de performance (COP) des nombreux opérateurs et AAI qui en dépendent.** Or les documents budgétaires n'en rendent pas compte : il serait dès lors souhaitable qu'un **tableau synthétique annuel du respect des COP** puisse être élaboré, celui-ci pouvant d'ailleurs constituer un indicateur « représentatif » de la mission. D'autre part, certains opérateurs n'ont à ce jour toujours pas transmis leur COP, à l'instar de l'Épareca et du FNPCA, ce qui est problématique.

MISSION « ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT »

M. PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 163 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 166 |
| 1. <i>La persistance d'une sous-budgétisation des dépenses d'hébergement d'urgence et de veille sociale</i> | <i>166</i> |
| 2. <i>L'exécution des crédits destinés aux aides au logement : une meilleure budgétisation....</i> | <i>168</i> |
| 3. <i>...et un blocage de crédits contribuant à équilibrer en apparence l'exécution de la mission tout en alimentant la dette du Fnal</i> | <i>170</i> |
| 4. <i>Des aides à la pierre en baisse et qui ne sont plus essentiellement portées par les crédits budgétaires</i> | <i>172</i> |
| 5. <i>Une politique du logement reposant toujours sur d'importantes dépenses fiscales</i> | <i>175</i> |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

L'exécution du budget consacré à la mission « Égalité des territoires et logement » est, tout d'abord, marquée par la **« rebudgétisation » d'une partie du financement des aides personnelles au logement**, dans le cadre de la compensation du Pacte de responsabilité et de solidarité. La **subvention d'équilibre de l'État** pour le financement du Fonds national d'aide au logement (Fnal) est ainsi passée de **5,2 milliards d'euros en 2014 à 11 milliards d'euros en 2015**, avec notamment un transfert de 4,75 milliards d'euros opéré depuis la branche famille de la sécurité sociale.

En outre, à la suite de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) au 1^{er} janvier 2015, **le programme 147 « Politique de la ville » a été transféré** de la mission « Égalité des territoires, logement et ville » (désormais « Égalité des territoires et logement ») vers la mission « Politique des territoires ». Tout en étant favorable à la création de cette structure d'un point de vue administratif et budgétaire (compte tenu, en particulier, des économies de fonctionnement attendues), votre rapporteur spécial n'avait pas manqué de **s'interroger sur la pertinence de ce changement de périmètre de la mission**, en raison des **importantes synergies** existant entre les politiques du logement et de la ville.

Comme chaque année, l'exécution de la mission doit être analysée en « neutralisant » les crédits du programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville » qui sont transférés en gestion vers le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Globalement, la mission « Égalité des territoires et logement » connaît une **exécution proche de la prévision initiale, avec 98,9 % des crédits consommés en autorisations d'engagement et 99,6 % en crédits de paiement**.

Exécution des crédits de la mission par programme en 2015

(en millions d'euros et en %)

| Programmes | | Crédits exécutés 2014* | Crédits votés LFI 2015** | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015/ exécution 2014 (en %) | Exécution 2015 / LFI 2015 (en %) |
|----------------------|----|------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|---|---|
| Programme 177 | AE | 1 470,34 | 1 365,96 | 1 590,26 | 8,2% | 16,4% |
| | CP | 1 469,24 | 1 365,96 | 1 591,27 | 8,3% | 16,5% |
| Programme 109 | AE | 5 192,62 | 10 984,32 | 10 754,32 | 107,1% | -2,1% |
| | CP | 5 192,62 | 10 984,32 | 10 754,32 | 107,1% | -2,1% |
| Programme 135 | AE | 469,64 | 606,49 | 465,46 | -0,9% | -23,3% |
| | CP | 514,02 | 503,89 | 457,83 | -10,9% | -9,1% |
| Programme 337 *** | AE | - | - | - | - | - |
| | CP | - | - | - | - | - |
| Total mission | AE | 7 132,60 | 12 956,77 | 12 810,04 | 79,6% | -1,1% |
| | CP | 7 175,88 | 12 854,17 | 12 803,42 | 78,4% | -0,4% |

* Exécution sans le programme 147 « Politique de la ville ».

** Y compris fonds de concours et attributions de produits.

*** La mission « Égalité des territoires, logement et ville » comprend depuis 2013 un programme « Conduite et politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville ». Il regroupe les effectifs et l'essentiel des crédits de masse salariale du ministère de l'égalité des territoires, du logement et de la ruralité qui sont intégralement transférés, en gestion, dans le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » relevant du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Prévisions en loi de finances initiale pour 2015 : 777,19 millions d'euros en AE et CP.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

La **mission** reste donc **sous tension**, avec en particulier une **sur-exécution récurrente du programme 177** « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » (+ 16,5 % par rapport aux crédits prévus), liée aux dépenses d'hébergement d'urgence et de veille sociale¹.

Le **programme 109** « Aide à l'accès au logement », contrairement aux années passées, enregistre une **dépense légèrement en-deçà de la prévision** (- 2,1 %) mais, comme cela sera exposé plus loin, au prix d'une dette croissante du Fnal vis-à-vis des organismes de sécurité sociale.

Le **programme 135** « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » enregistre pour sa part une **exécution plus basse que la prévision**, en particulier s'agissant des autorisations d'engagement (- 23,3 % par rapport à la prévision). Les crédits de paiement diminuent également de près de 11 % par rapport à 2014.

Compte tenu des besoins constatés, les **programmes 177 et 109** ont vu leur **réserve de précaution intégralement dégelée**.

¹ Voir le 1 du II de la présente contribution.

M. PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEUR SPÉCIAL

En outre, les **décrets d'avance du 23 octobre 2015¹ et du 27 novembre 2015²** ont ouvert respectivement 130 millions d'euros et 40,1 millions d'euros en AE et CP pour le programme 177, auxquels se sont ajoutés 53,6 millions d'euros dans le cadre de la **loi de finances rectificative de fin d'année³**. Cette dernière a également ouvert 70,3 millions d'euros supplémentaires (AE et CP) au titre du programme 109 qui ne seront finalement pas utilisés de même qu'une partie de la réserve de précaution qui avait été dégelée⁴.

Le **programme 135** a connu, quant à lui, d'importantes **annulations à hauteur de 129,87 millions d'euros en AE et 125,79 millions d'euros en CP**, bien au-delà de la seule réserve de précaution (57,85 millions d'euros en AE et 32,36 millions d'euros en CP, y compris surgels et annulations de la réserve initiale en cours de gestion).

Par ailleurs, la loi de finances rectificative de fin d'année a procédé à l'ouverture de **43 millions d'euros en AE et en CP au titre d'un redéploiement de crédits dans le cadre** du programme d'investissement d'avenir. Il vise à couvrir les besoins de l'action « Aide à la rénovation thermique des logements privés » et à alimenter ainsi le Fonds d'aide à la rénovation thermique » (Fart)⁵.

Mouvements de crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » en 2014 - crédits de paiement

(en euros)

| Programmes | Crédits prévus LFI 2015 (hors FDC et ADP) | Reports entrants hors FDC | Reports entrants sur crédits FDC | Transferts et virements | Décrets d'avance | Décrets d'annulation | LF 2015 | Reports sortants* et crédits non consommés | FDC/ADP exécutés | Exécution 2015 |
|----------------------|---|---------------------------|----------------------------------|-------------------------|-------------------|----------------------|--------------------|--|--------------------|-----------------------|
| 177 | 1 365 960 333 | 2 977 735 | 0 | 0 | 170 100 000 | 0 | 53 591 149 | -2 042 886 | 688 591 | 1 591 274 922 |
| 109 | 10 984 317 723 | 99 500 | 0 | 0 | 0 | 0 | 70 343 977 | -300 443 479 | 0 | 10 754 317 721 |
| 135 | 279 630 043 | 0 | 190 604 100 | -300 000 | -86 764 149 | -39 026 829 | 43 000 000 | -152 895 137 | 223 583 714 | 457 831 742 |
| 337 | 777 192 852 | 0 | 0 | -777 192 852 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total mission | 13 407 100 951 | 3 077 235 | 190 604 100 | -777 492 852 | 83 335 851 | -39 026 829 | 166 935 126 | -455 381 502 | 224 272 305 | 12 803 424 385 |

* Y compris fonds de concours.

Source : ministère du budget

¹ Décret d'avance n° 2015-1347 du 23 octobre 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

² Décret d'avance n° 2015-1545 du 27 novembre 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

³ Loi n° 2015-1786 de finances rectificative pour 2015.

⁴ Cf. le 3 du II de la présente contribution.

⁵ En compensation, une annulation de crédits du même montant a parallèlement été opérée sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

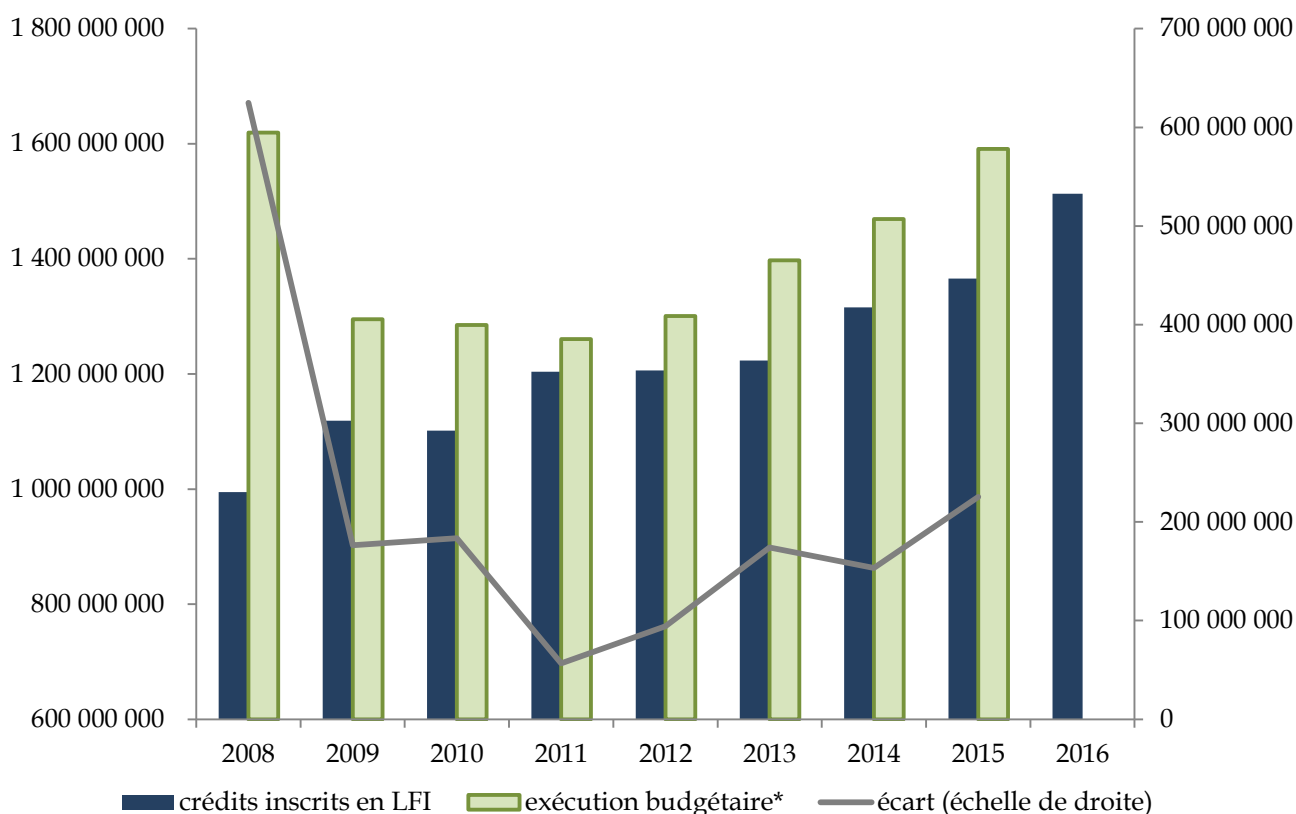
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La persistance d'une sous-budgétisation des dépenses d'hébergement d'urgence et de veille sociale

Comme votre rapporteur spécial l'avait craint lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, le **programme 177** « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » connaît une **nouvelle année d'exécution bien supérieure à la prévision**, avec un écart de plus de **225 millions d'euros (+ 16,5 %)**.

Évolution des crédits du programme 177 entre 2008 et 2016

(en euros)



* Jusqu'à la loi de finances initiale pour 2012, le programme 177 couvrait les dépenses liées à l'aide alimentaire (qui représentait 22,8 millions d'euros en LFI 2012) transférée à compter de la LFI 2013 vers le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » qui relève de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Source : commission des finances du Sénat d'après les projets et rapports annuels de performances pour 2008 à 2016

1,37 milliard d'euros avaient ainsi été prévus par la loi de finances initiale, soit un **montant supérieur de 50 millions d'euros** par rapport à celui de 2014 mais **déjà inférieur de 103 millions d'euros** au regard de l'exécution 2014. **La sous-budgétisation du programme ne faisait donc pas de doute.**

Compte tenu des besoins constatés en cours d'exercice, le programme a ainsi été **abondé de 227 millions d'euros**, par deux décrets

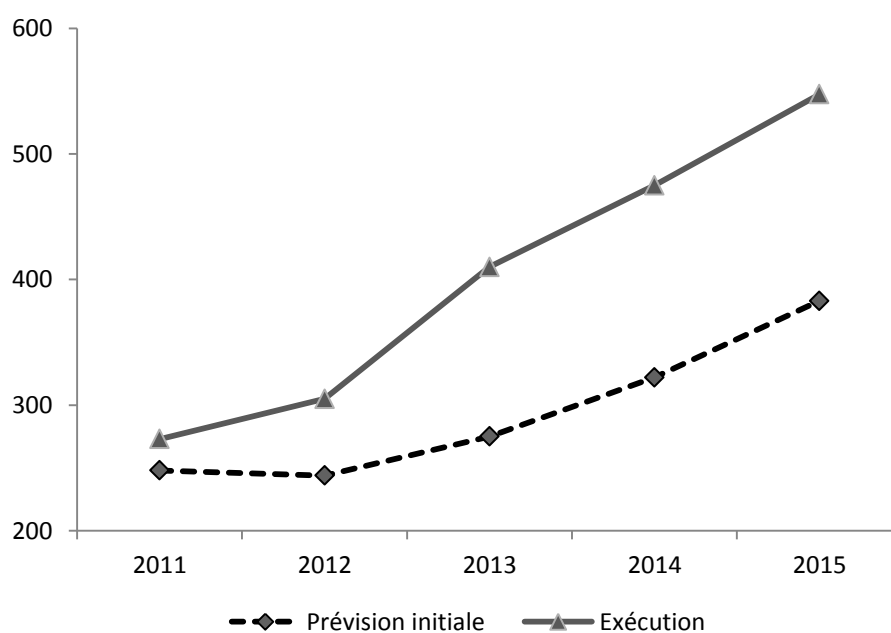
M. PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEUR SPÉCIAL

d'avance (130 millions d'euros en octobre¹ et 40,1 millions d'euros en novembre²) et par la loi de finances rectificative de fin d'année précitée (53,6 millions d'euros).

Comme chaque année, cette situation s'explique principalement par les fortes tensions pesant sur l'hébergement d'urgence et, en corollaire, sur la veille sociale. L'année 2015 a, plus spécifiquement, été marquée par la crise migratoire que connaît l'Europe.

Hors centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)³, **547,6 millions d'euros en AE et 547,4 millions d'euros en CP ont ainsi été consommés** au titre de l'hébergement d'urgence « de droit commun » (par opposition au programme 303 de la mission « Asile, immigration et intégration » qui comprend notamment les crédits spécifiquement consacrés à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile), contre 383 millions d'euros initialement prévus, soit un **écart de 164 millions d'euros (+ 43 %)** par rapport à la prévision initiale et de 72 millions d'euros par rapport à la dépense constatée en 2014.

Évolution des crédits d'hébergement d'urgence
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

¹ Décret d'avance précité du 23 octobre 2015.

² Décret d'avance précité du 27 novembre 2015.

³ Les CHRS comptent également 6 778 places d'hébergement d'urgence.

Cette sous-budgétisation constatée depuis plusieurs années conduit la Cour des comptes à relever une « *tendance haussière devenue structurelle* » sur ce programme » et que se pose « *la question structurelle de sa soutenabilité financière* »¹.

Avec une augmentation de 5 040 places en un an, le parc généraliste d'hébergement et de pensions de famille atteint un total de 122 411 places au 30 juin 2015, auxquelles s'ajoutent 21 755 places en intermédiation locative.

Malgré le **plan de réduction de nuitées hôtelières** sur la période 2015-2017, leur **nombre ne baisse pas** (+ 15 % en six mois, avec 37 027 places au 30 juin 2015). Toutefois, le ministère met notamment en avant la **moindre croissance de la dépense associée** par rapport au reste de la sous-action « Hébergement d'urgence » (+ 12 % pour les nuitées d'hôtel contre + 15 % pour l'ensemble des dispositifs).

Votre rapporteur spécial partage les objectifs des **deux recommandations de la Cour des comptes** concernant ce programme, à savoir :

- **généraliser le conventionnement** avec les opérateurs du programme et mettre en œuvre une politique de convergence tarifaire à partir des résultats de l'enquête nationale des coûts ;

- **concevoir un outil de suivi statistique des statuts juridiques** des publics accueillis et le prescrire aux opérateurs.

Enfin, si la dépense enregistrée au titre de l'hébergement d'urgence semble difficile à contenir, il semblerait qu'à tout le moins, **la prévision initiale puisse être davantage sincère**.

2. L'exécution des crédits destinés aux aides au logement : une meilleure budgétisation...

En 2015, **les charges du Fnal atteignent un montant très proche de la prévision**, puisqu'elles s'élèvent à 13,818 milliards d'euros alors que l'estimation de la subvention d'équilibre versée par l'État reposait, dans le projet annuel de performances, sur des ressources et des charges à hauteur de 13,823 milliards d'euros. Cela mérite d'être souligné alors qu'au cours des années passées, les charges s'avéraient généralement bien plus élevées en exécution que ce qui avait été initialement arrêté.

Les aides personnelles au logement représentent une dépense considérable de l'État. Elles constituent le premier des principaux transferts aux ménages mentionnés dans le compte général de l'État, lequel indique par ailleurs que les engagements hors bilan au titre de ces aides s'élèvent à

¹ Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Égalité des territoires et logement », mai 2016.

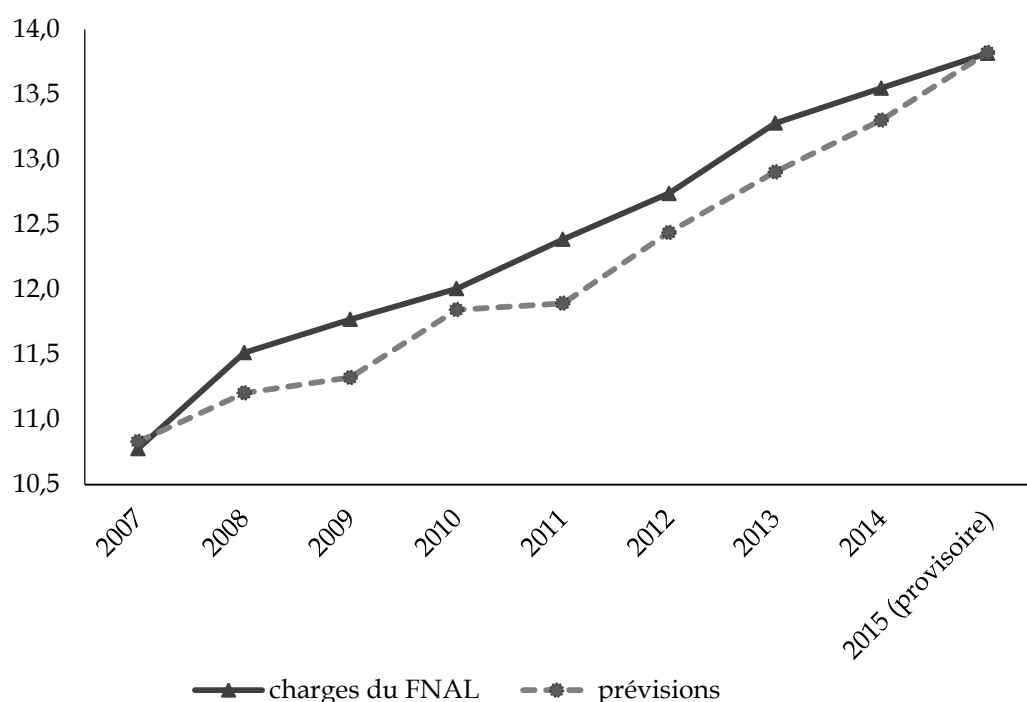
M. PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEUR SPÉCIAL

160,14 milliards d'euros au 31 décembre 2015 (+ 24 milliards d'euros par rapport à 2014).

À titre de rappel, les charges du Fnal pour 2015 avaient fait l'objet d'un rebasage équivalant à une augmentation de près de 300 millions d'euros par rapport à l'exécution 2014 (et 520 millions d'euros par rapport à la prévision de cette même année).

En outre, en exécution, les **dépenses engagées** au titre des deux types d'aides personnelles au logement couvertes par le Fnal ont été **conformes aux prévisions** (8,22 milliards d'euros pour les aides personnalisées au logement, contre 8,272 milliards d'euros initialement prévus ; 5,327 milliards d'euros pour l'allocation de logement à caractère social, pour 5,28 milliards d'euros budgétés).

Évolution des prévisions et de l'exécution des charges du Fnal entre 2007 et 2015 (en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les projets et les rapports annuels de performances de 2007 à 2015

Par ailleurs, lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2015, votre rapporteur spécial était **favorable à l'opération de « rebudgétisation »** opérée sur le programme 109 « Aide au logement ». Il pensait, en effet, qu'en proposant une **unification des sources de financement**, elle permettrait notamment une **meilleure estimation des besoins de crédits et donc un pilotage plus efficace par l'État**¹.

¹ La « rebudgétisation » des crédits consacrés aux aides personnelles au logement s'est d'ailleurs poursuivie en 2016, avec le transfert à l'État du financement de l'allocation de logement familiale

Effectivement, le montant issu des cotisations employeurs, qui constitue une des ressources du Fnal avec la subvention d'équilibre de l'État, a été conforme aux prévisions (2,581 milliards d'euros contre 2,555 milliards d'euros initialement prévus) et les 300 millions d'euros attendus d'Action logement ont, par ailleurs, été versés.

Ainsi, la Cour des comptes estime que la « *budgetisation 2015 initiale du Fnal apparaît cohérente avec les estimations d'exécution identifiées par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages* »¹. Il convient toutefois de souligner que **cette prévision ne couvrait que les besoins de l'année 2015 et ne permettait pas de réduire la dette du Fnal** vis-à-vis des organismes de sécurité sociale (171 millions d'euros à la fin de l'année 2014).

3. ...et un blocage de crédits contribuant à équilibrer en apparence l'exécution de la mission tout en alimentant la dette du Fnal

Compte tenu de la bonne budgetisation du Fnal, **la subvention d'équilibre de l'État aurait pu couvrir l'intégralité des besoins constatés** et même permettre de réduire légèrement la dette du Fnal vis-à-vis de la branche famille de la sécurité sociale, en tenant compte des crédits supplémentaires ouverts par la loi de finances rectificative de fin d'année (70,3 millions d'euros supplémentaires).

Finalement, **le Gouvernement a décidé, en fin de gestion, de ne pas utiliser l'intégralité des crédits de la réserve de précaution, 230 millions d'euros restant ainsi non consommés, de même que les 70,3 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative.**

La Cour des comptes indique que cette décision a été motivée par la **maîtrise de la norme de dépense** ainsi que par « *l'apurement des sommes restant dues par l'État, au 30 juin, à la sécurité sociale* »².

Interrogé par votre rapporteur spécial lors de son audition par la commission des finances, Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, a confirmé cette analyse en indiquant que « *la fin de gestion est faite pour assurer les dépenses et pour tenir la norme* » et qu'à cette même période, « *c'est la relation globale entre l'État et [l'Acoss] qu'il nous faut regarder. Nous avons tout fait pour assurer la neutralité de la relation financière entre l'État et l'Acoss. Les créances ont toutes été compensées* »³.

(ALF) jusqu'à présent assuré par la branche famille de la sécurité sociale (correspondant à 4,7 milliards d'euros).

¹ Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Égalité des territoires et logement », mai 2016.

² En effet, l'article 1^{er} de la loi de finances rectificatives pour 2015 prévoyait l'apurement global de la dette de l'État vis-à-vis de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) au 30 juin 2015, avec l'affectation de 646 millions d'euros de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

³ Compte-rendu de la réunion de la commission des finances du 15 juin 2016.

M. PHILIPPE DALLIER, RAPPORTEUR SPÉCIAL

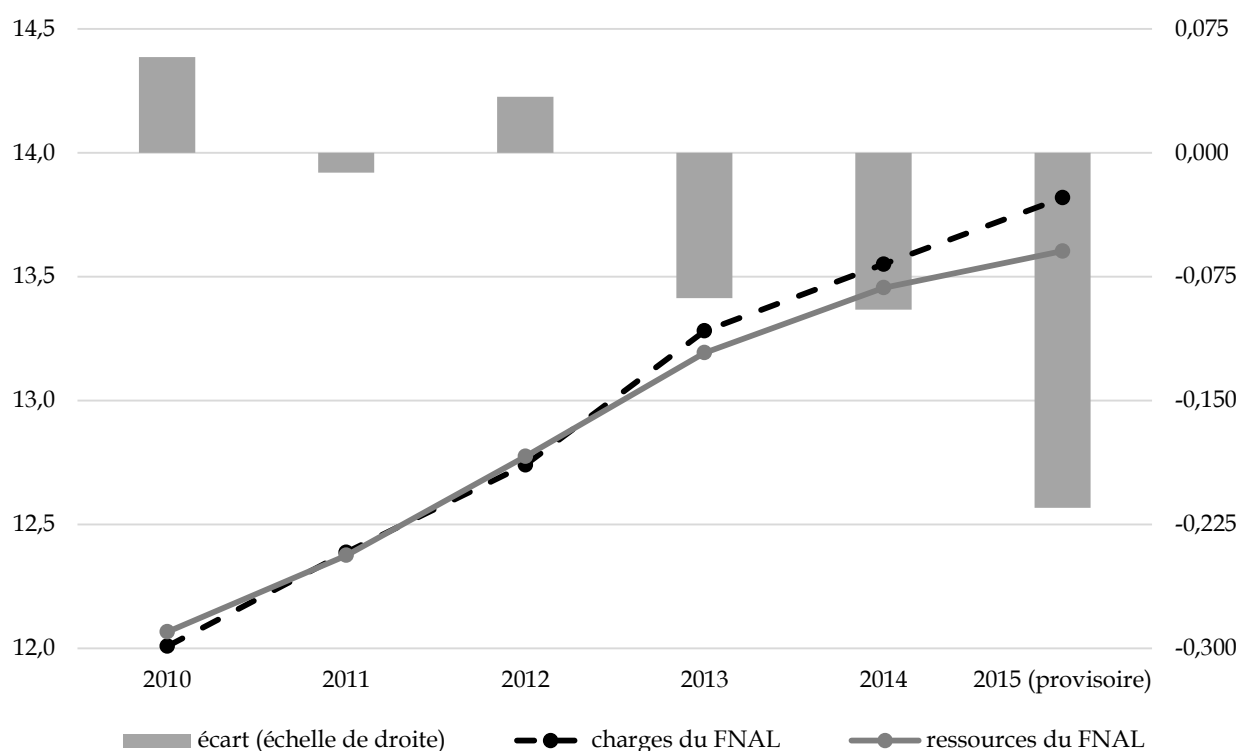
Quelles que soient les explications apportées par le Gouvernement pour justifier ce blocage de crédits, il paraît assez **étonnant de procéder à la fois au dégel intégral de la réserve de précaution** le 23 novembre et de faire **ouvrir par le Parlement à la toute fin du mois de décembre 70 millions d'euros** dans la loi de finances rectificative pour **finalement décider de ne pas utiliser ces crédits**.

En outre, **ces 300 millions d'euros auraient permis de couvrir l'intégralité des dépenses du Fnal** pour 2015 et même, selon les estimations du ministère du logement, de **réduire sa dette à 101 millions d'euros** vis-à-vis des organismes de sécurité sociale (contre 171 millions d'euros).

Au contraire, la subvention d'équilibre de l'État s'est finalement établie à 10,743 milliards d'euros, contre 10,968 milliards d'euros prévus par la loi de finances initiale, créant un **écart de 215 millions d'euros entre les ressources et les charges du Fnal** et un **report de charges de 401 millions d'euros sur 2016**. La Cour des comptes en déduit que des difficultés « relatives à la soutenabilité du programme 109 » sont « prévisibles » pour cette année.

Écart entre les ressources et les charges du Fnal

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les projets et les rapports annuels de performances de 2010 à 2015

Votre rapporteur spécial ne peut que **regretter ce type de « bricolage » de fin de gestion dont la seule justification est de respecter optiquement la norme de dépense.**

4. Des aides à la pierre en baisse et qui ne sont plus essentiellement portées par les crédits budgétaires

La loi de finances initiale pour 2015 prévoyait, pour le programme 135 qui porte essentiellement les crédits consacrés aux aides à la pierre, un budget de **606,5 millions d'euros en AE, dont 8,3 millions d'euros de fonds de concours, et 503,9 millions d'euros en CP, dont 224,3 millions d'euros de fonds de concours.**

Finalement, en cours d'année, plusieurs opérations d'ouvertures et d'annulations ont été opérées, en particulier :

- le **report de 2014 sur 2015 de 191,6 millions d'euros en AE et 190,6 millions d'euros en CP**, issus de fonds de concours ;

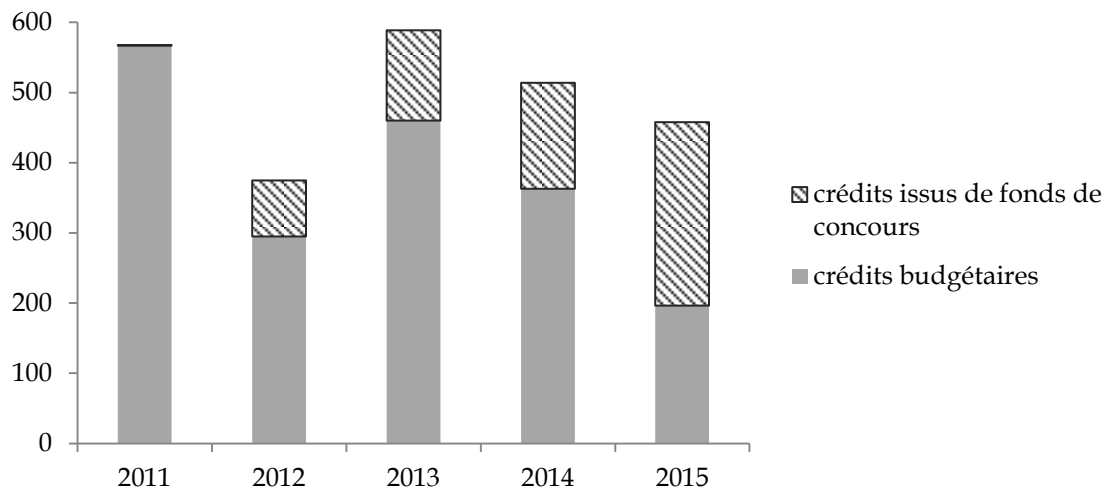
- **l'ouverture de 223,6 millions d'euros en AE et en CP**, également issus de fonds de concours ;

- **l'annulation de crédits** (décrets d'avance et décrets d'annulation) **de 129,8 millions d'euros en AE et 125,8 millions d'euros en CP.**

Au total, le programme a donc bénéficié de **926 millions d'euros en AE et 610,7 millions d'euros en CP** ouverts au titre de 2015, pour une consommation ayant atteint 465,5 millions d'euros en AE et 457,8 millions d'euros en CP, soit une **consommation de respectivement 50 % et 75 %¹.**

L'importance des ressources issues de fonds de concours met en évidence le fait que **les aides à la pierre ne sont plus financées majoritairement par des crédits budgétaires.** Cette tendance se poursuit d'ailleurs en 2016, également marquée par la création du Fonds national des aides à la pierre (Fnap) qui se substitue au fonds de péréquation géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et financé par les contributions des bailleurs sociaux.

¹ Selon la Cour des comptes, 147,9 millions d'euros issus du fonds de péréquation géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et issu des contributions des bailleurs sociaux (article L. 452-1-1 du code de la construction et de l'habitation) ont fait l'objet d'un report de crédits sur 2016, n'ayant pu être consommés du fait de leur rattachement trop tardif.

Consommation du programme 135 selon la nature des crédits*(en millions d'euros)*

Source : commission des finances d'après les données du ministère du logement

La Cour des comptes met également en évidence un « *mécanisme de substitution progressive des crédits budgétaires d'aides à la pierre par des fonds de concours issus des contributions obligatoires des organismes du logement social.* »

Par ailleurs, **la dépense relative aux aides à la pierre diminue de 25 % en un an, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.** La consommation des crédits de l'action 01 passe ainsi, pour les autorisations d'engagement, de 391,8 millions d'euros en 2014 à 293,6 millions d'euros en 2015 et, pour les crédits de paiement, de 413 millions d'euros à 306,9 millions d'euros.

Le rapport annuel de performances fait état de **125 103 logements sociaux financés en 2015 sur les 150 000 attendus.**

Bilan de la construction de logements sociaux en 2015
(en nombre de logements sociaux financés)

| | Objectifs pour 2015 | Réalisation en 2015 | % réalisation/ objectifs |
|--|------------------------|------------------------|--------------------------------|
| Prêt locatifs aidés d'intégration (PLAI) | 66 000 | 51 224 | 77,6% |
| Prêts locatifs à usage social (PLUS) | 34 000 | 27 634 | 81,3% |
| Prêts locatifs sociaux (PLS) | 35 000 | 30 063 | 85,9% |
| Total programme 135 | 135 000 | 108 921 | 80,7% |
| <i>Logements sociaux financés dans les DOM</i> | 15 000 | 4 889 | 107,9 % |
| <i>Logements sociaux financés par l'Anru</i> | | 11 293 | |
| Total | 150 000 | 125 103 | 83,4% |

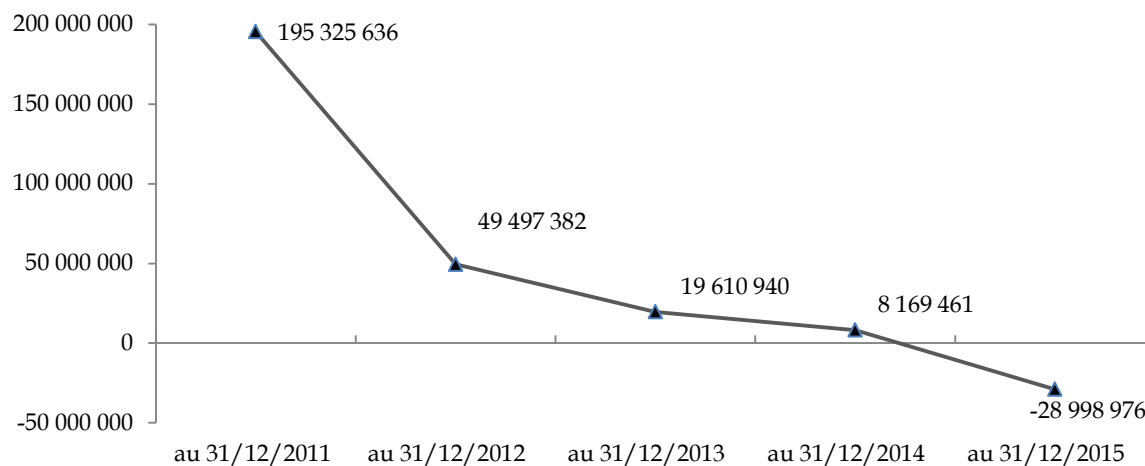
Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2015

Votre rapporteur spécial **partage enfin l'intérêt** porté par la Cour des comptes sur **l'impact que pourraient avoir les annulations de crédits sur la trésorerie des délégataires des aides à la pierre**. En effet, celle-ci indique, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission, que la baisse des crédits consacrés aux aides à la pierre a atteint en 2015 un « *seuil critique* ». Alors qu'elle avait pour « *but de résorber la trésorerie éventuelle qu'ont pu créer certains délégataires, il apparaît aujourd'hui des données collectées par les services déconcentrés du ministère, que la situation se soit inversée. De nombreux délégataires sont ainsi créanciers de l'État, ce qui ne manque pas de questionner sur la bonne gestion de l'exécution en [crédits de paiement] au regard des [autorisations d'engagement] engagés les années précédentes* ».

Les éléments recueillis auprès du ministère du logement confirment effectivement cette analyse.

Évolution des reliquats de crédits de paiement chez les délégataires des aides à la pierre

(en euros)



Source : commission des finances d'après les données du ministère du logement

5. Une politique du logement reposant toujours sur d'importantes dépenses fiscales

Avec **12,5 milliards d'euros de dépenses fiscales** (sur impôts d'État ou sur impôts locaux pris en charge par l'État) en 2015, les dépenses fiscales constituent un **axe majeur de la politique en faveur du logement**.

Essentiellement **concentrées sur le programme 135** « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », elles comprennent en particulier les **taux réduits de TVA** applicable dans le domaine de la construction et de l'amélioration des locaux d'habitation (6,3 milliards d'euros en 2015) ainsi que les **dispositifs d'incitation à l'investissement locatif** (1,7 milliard d'euros).

Dépenses fiscales de la mission*(en millions d'euros)*

| Dépenses fiscales sur impôts d'État | | | |
|--|---------------|-----------------------------|--------------------------------|
| Programme | 2014* | 2015 (actualisé) | Évolution 2014/2015 |
| 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes défavorisées | 45 | 45 | 0 % |
| 109 Aides à l'accès au logement | 65 | 65 | 0 % |
| 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat | 12 840 | 12 246 | - 4,6 % |
| 337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville | 0 | 0 | |
| Total | 12 950 | 12 356 | - 3,8 % |
| Dépenses fiscales sur impôts locaux pris en charge par l'État | | | |
| Programme | 2014* | 2015 (actualisé) | Évolution 2014/2015 |
| 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes défavorisées | 0 | 0 | - |
| 109 Aides à l'accès au logement | 33 | 36 | + 9,1 % |
| 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat | 87 | 83 | - 4,6 % |
| 337 Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville | 0 | 0 | 0 % |
| Total | 120 | 119 | - 0,9 % |
| | | | |
| Total général | 13 070 | 12 475 | - 4,6 % |

* Hors dépenses fiscales du programme 147 « Politique de la ville » qui relève de la mission « Politique des territoires » depuis 2015.

Source : rapport annuel de performances pour 2013 et commission des finances

La baisse de 4,6 % entre 2014 et 2015 s'explique principalement par l'extinction du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt pour l'acquisition ou la construction de la résidence principale, pour lequel la dépense fiscale diminue de 435 millions d'euros (770 millions d'euros en 2015 contre 1,2 milliard d'euros en 2014).

Comme l'an dernier, votre rapporteur spécial souligne l'importance d'évaluer ces dépenses fiscales, à l'instar de la Cour des comptes qui en fait sa première recommandation pour la mission (« Évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes »).

MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT »**M. SERGE DASSAULT, RAPPORTEUR SPÉCIAL****SOMMAIRE**

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 178 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 180 |
| 1. <i>La charge de la dette a été contenue en 2015 grâce aux taux d'intérêt exceptionnellement bas dont la future hausse, très probable, représente un risque grave pour les finances publiques</i> | <i>180</i> |
| 2. <i>Le fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des emprunts toxiques a connu une exécution heurtée en raison de la politique monétaire suisse</i> | <i>182</i> |
| 3. <i>L'encours des garanties accordées par l'État au titre du développement international de l'économie française continue d'augmenter et doit constituer un point de vigilance pour les années à venir</i> | <i>185</i> |
| 4. <i>L'annulation par la France de la vente des « Mistral » à la Russie, qui n'a pas été compensée à la Coface, entraîne un déficit de 151 millions d'euros de la procédure d'assurance-crédit</i> | <i>187</i> |
| 5. <i>La réserve de précaution appliquée au programme 168 « Majoration de rentes » a provoqué des retards dans le versement des majorations de rente</i> | <i>189</i> |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La consommation des crédits de la mission « Engagements financiers de l'État » s'est élevée à **45,7 milliards d'euros en AE** et **42,7 milliards d'euros en CP**, soit une **sous-exécution** d'environ 2,0 % en AE et 5,5 % en CP. La mission était dotée de 46,6 milliards d'euros en AE et 45,2 milliards d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2015.

Exécution des crédits de la mission par programme en 2015

(en millions d'euros et en %)

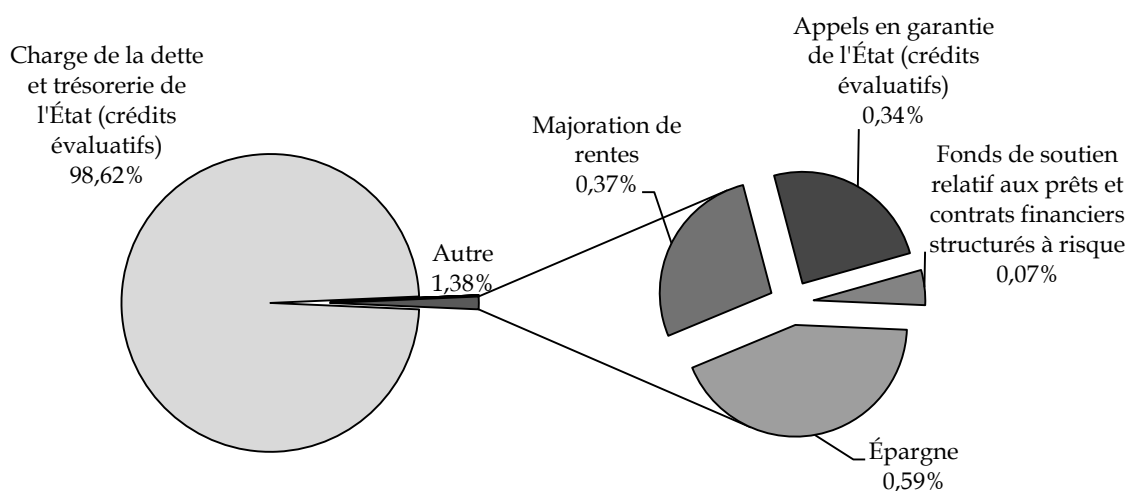
| Programme | | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015 / exéc. 2014 | Exécution 2015 / LFI 2015 |
|---|----|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs) | AE | 120,4 | 188 | 145,5 | 20,90% | -22,60% |
| | CP | 120,4 | 188 | 145,5 | 20,90% | -22,60% |
| Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement | AE | 0 | 0 | | | |
| | CP | 0 | 0 | | | |
| Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs) | AE | 43 158,90 | 44 337,00 | 42 136,40 | -2,40% | -5,00% |
| | CP | 43 158,90 | 44 337,00 | 42 136,40 | -2,40% | -5,00% |
| Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité | AE | 0 | 0 | | | |
| | CP | 3 261,70 | 0 | | -100,00% | |
| Épargne | AE | 385,4 | 476,7 | 253,5 | -34,20% | -46,80% |
| | CP | 385,4 | 476,7 | 253,5 | -34,20% | -46,80% |
| Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque | AE | 0 | 1 438,50 | 2 999,30 | | 108,50% |
| | CP | 0 | 61,5 | 29,9 | | -51,50% |
| Majoration de rentes | AE | 169 | 168 | 159,9 | -5,40% | -4,80% |
| | CP | 169 | 168 | 159,9 | -5,40% | -4,80% |
| Total de la mission | AE | 43 833,70 | 46 608,20 | 45 694,60 | 4,25% | -1,96% |
| | CP | 47 095,40 | 45 231,20 | 42 725,20 | -9,28% | -5,54% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

En effet, le programme 117 « **Charge de la dette et trésorerie de l'État** », qui représente près de 99 % des crédits de la mission, a connu une **sous-consommation de 2,2 milliards d'euros** entre les crédits prévus en loi de finances initiale et la consommation constatée à la fin de l'exercice, en lien avec la faiblesse des taux d'intérêt en 2015¹.

¹ Cf. deuxième partie, observation n° 1 du rapporteur spécial.

Répartition des crédits de paiement de la mission par programme en 2015



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les autres programmes ont tous respecté les plafonds fixés en loi de finances initiale à l'exception du programme 334 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque » dont les crédits en AE ont plus que doublé en cours d'année, passant de 1,4 milliard d'euros à près de 3 milliards d'euros. Cette hausse très importante s'explique par le contexte monétaire international, la décision de la Banque Suisse de laisser flotter le taux du change du franc suisse avec l'euro ayant conduit à une forte augmentation des risques financiers sur une partie des emprunts structurés souscrits par les collectivités territoriales¹.

Le programme 145 « Épargne » a connu une sous-exécution de 223 millions d'euros, soit près de 47 % des crédits budgétés en loi de finances initiale. Cette baisse provient de l'action 1 « Épargne logement » qui regroupe les crédits destinés au paiement des primes d'épargne logement (dispositifs compte épargne logement, ou CEL, et plan d'épargne logement, ou PEL). En 2015, les primes PEL ont baissé de 48 % en montant par rapport à 2014 et les primes CEL de 65 %. En effet, **les épargnants ont préféré conserver leur épargne sur leur PEL** ou CEL dans la mesure où la rémunération des PEL (entre 1,5 % et 2,5 %) est attractive par rapport à d'autres produits de ce type tandis que le taux des prêts PEL est plus élevé que ceux du marché.

¹ Cf. deuxième partie, observation n° 3 du rapporteur spécial.

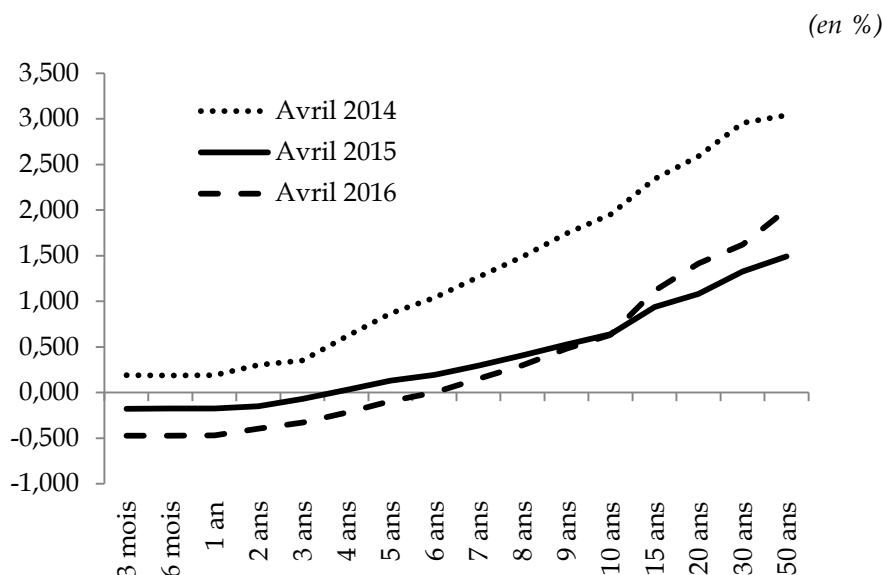
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La charge de la dette a été contenue en 2015 grâce aux taux d'intérêt exceptionnellement bas dont la future hausse représente un risque grave pour les finances publiques

Les taux d'intérêt des titres de dette souverains français ont atteint en 2015 des niveaux particulièrement faibles, les taux étant même négatifs pour certains titres d'État de court terme. La France a donc reçu des intérêts sur les bons du trésor à taux fixe et à intérêts précomptés (BTF) à hauteur de 301 millions d'euros alors qu'une dépense de 427 millions d'euros était prévue en loi de finances initiale.

La baisse continue des taux s'explique par plusieurs facteurs : la politique monétaire expansionniste de la BCE, qui a maintenu en 2015 le taux négatif de la facilité de dépôts à - 0,20 % puis à - 0,30 % à partir de décembre, participe bien sûr de cette dynamique baissière, de même que les obligations prudentielles liées aux accords de Bâle qui, contraignant les banques à posséder des montants importants d'actifs jugés sûrs conduisent à une « fuite vers la qualité » qui bénéficie aux titres souverains.

Courbe des taux sur titres d'État français



Source : commission des finances du Sénat (d'après des données Bloomberg transmises par l'Agence France Trésor)

En outre, d'après les chiffres (encore non définitifs) de l'Insee, l'inflation aurait été nulle tandis que le projet de loi de finances s'appuyait sur une hypothèse de 0,9 %. La faiblesse de l'inflation a réduit la charge

d'indexation du capital des titres indexés de 1,4 milliard d'euros par rapport aux prévisions.

Au total, **la charge de la dette a été inférieure de 2,2 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances pour 2015** et elle est inférieure aux niveaux constatés en 2014 ou en 2013, alors même que le stock de dette a, lui, fortement augmenté : il atteint 1 576 milliards d'euros pour la seule dette de l'État et dépasse aujourd'hui le chiffre symbolique de 2 000 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations publiques. En d'autres termes, la faiblesse des taux d'intérêt et de l'inflation permet à la France de s'endetter à moindre coût et conduit à **déconnecter l'évolution du stock de dette de celle de la charge d'intérêt**. Cette situation avantageuse permet au Gouvernement de se targuer de maîtriser les dépenses alors que les « économies » sur la charge de la dette ne relèvent que d'une logique de constatation.

Mais elle ne doit pas faire oublier **qu'en cas de remontée des taux, la France se trouverait probablement dans une situation extrêmement délicate** : sa charge d'intérêt exploserait et, à moins de dégager un excédent primaire, elle devrait s'endetter encore davantage pour financer le remboursement des intérêts déjà contractés – soit l'effet « **boule de neige** ». La situation pourrait être particulièrement grave si se creusaient des différences importantes, sur le plan de la notation ou sur celui des taux d'intérêt, entre la France et les pays voisins.

Certes, **une augmentation des taux d'intérêt associée à une reprise de la croissance pourrait n'avoir des effets que modérés**, dans la mesure où un contexte économique plus favorable devrait se traduire par de moindres dépenses publiques, en particulier dans le domaine social.

Cependant, **cette situation pour être souhaitable n'en reste pas moins improbable** : l'histoire montre que les dépenses publiques françaises n'ont pas connu de réduction drastique, bien au contraire, même en période de croissance. En outre, **une augmentation des taux d'intérêt associée à une croissance stationnaire est tout à fait envisageable** en cas de dégradation de la qualité perçue par les investisseurs sur la dette française.

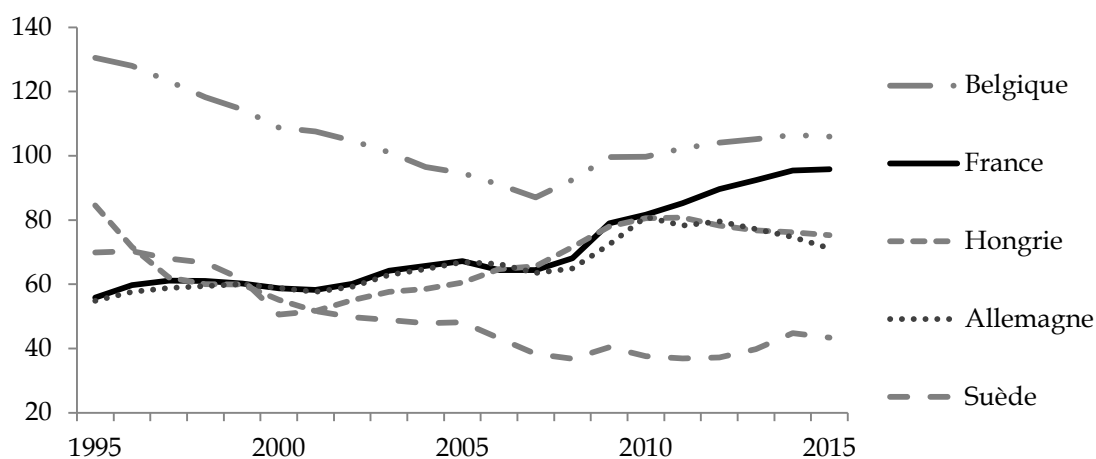
Malgré ces risques graves, **aucune politique sérieuse de réduction des dépenses n'est mise en œuvre et la dette continue d'augmenter**. Il y a vingt ans, en 1995, la dette publique brute représentait 55 % du PIB, soit un montant comparable à celui que connaissait l'Allemagne, et inférieur à celui de la Suède. Aujourd'hui, la dette publique française atteint 95,8 % du PIB et **nous sommes plus proches des niveaux atteints par la Belgique que de ceux de l'Allemagne**.

Si le Gouvernement annonce pour s'en réjouir que le taux d'endettement est « *en voie de stabilisation* », votre rapporteur spécial considère que **ce n'est pas une stabilisation de la dette qu'il faut viser, mais une diminution de son encours à travers un désendettement massif**. Une

telle politique n'a rien d'impossible : l'exemple de la Suède depuis les années 1990, ou ceux, plus récents, de l'Allemagne et la Hongrie, montrent que l'augmentation continue de l'endettement public n'est pas une fatalité.

Évolution du ratio de dette publique brute par rapport au PIB

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données Eurostat)

Dans un contexte marqué par des risques financiers importants, la dette de l'État ne sera soutenable qu'à condition de freiner sa hausse de façon radicale et de relancer la croissance, ce qui suppose la mise en œuvre d'une politique résolue de maîtrise des dépenses publiques et d'allègement de la pression fiscale qui pèse en France tant sur les ménages que sur les entreprises.

2. Le fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des emprunts toxiques a connu une exécution heurtée en raison de la politique monétaire suisse

À la suite de la crise financière, il s'est avéré que certaines collectivités territoriales avaient souscrit des emprunts risqués dont les charges d'intérêt seraient très importantes (plusieurs fois le montant du capital) et qui fragilisaient les finances locales. Dans le but de faciliter le remboursement de ces emprunts par anticipation, le fonds de soutien aux collectivités territoriales et à leurs groupements ayant souscrit des emprunts structurés et des instruments financiers à risque a été créé par l'article 92 de la loi de finances pour 2014¹. D'abord rattaché à un programme de la mission « Économie », ce fonds a été intégré dans le périmètre de la mission « Engagements financiers de l'État » à partir de 2015 par la création du programme 334 qui regroupe les seuls crédits destinés au fonds.

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Le financement du fonds est partiellement assuré par le secteur bancaire à travers deux mécanismes : d'une part, le **versement de 11,5 millions d'euros¹ par an pendant quinze ans par Dexia et la Société de financement local (SFIL)** à un fonds de concours abondant les crédits du programme 334, d'autre part, l'acquittement d'une **taxe spécifique**, prévue à l'article 235 *ter* ZE *bis* du code général des impôts et qui reprend les principales caractéristiques de la taxe pour risque systémique.

La taxe pour le financement du fonds de soutien aux collectivités territoriales

Le fonds de soutien devait initialement être financé à hauteur de 50 millions d'euros par une fraction de la **taxe pour risque systémique, dont le taux avait été relevé** par la loi de finances pour 2014². Cette taxe a toutefois été mise en extinction à partir de 2015³ afin de tenir compte de la mise en place d'un Fonds de résolution unique (FRU) au niveau européen.

A donc été créée, par la loi de finances rectificative pour 2014⁴, à l'article 235 *ter* ZE *bis* du code général des impôts, une nouvelle **taxe au profit du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés dits « emprunts toxiques »**, due jusqu'en 2028 et recouvrée à l'appui de l'annexe à la déclaration de TVA. Son taux était fixé à 0,026 % en 2015, afin d'assurer un rendement de 40 millions d'euros en 2015 et 2016 et 50 millions d'euros par an à partir de 2017.

Il a été relevé par la loi de finances pour 2016⁵ à 0,0642 % pour les années 2016 à 2025 et à 0,0505 % pour les années 2026 à 2028. Par ailleurs, une fraction du produit de la taxe est affectée, à hauteur de 28 millions d'euros par an, à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés pour les années 2016 à 2025.

En 2015, 34,2 millions d'euros ont été recouverts. Au total, le secteur bancaire a donc participé à hauteur de **45,7 millions d'euros** au financement du fonds de soutien en 2015.

Il faut noter que **le produit de la taxe n'est pas affecté au fonds de soutien stricto sensu** dans la mesure où le montant recouvré, hors fraction affectée à la Caisse nationale de l'assurance maladie, est versé au budget général. Le lien entre cette taxe et le fonds de soutien relève ainsi de l'intention du législateur et non d'une disposition inscrite dans le droit.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par le ministère du budget)

¹ Dont 1,5 million d'euros pour Dexia et 10 millions d'euros pour la SFIL.

² Article 35 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

³ Article 26 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

⁴ Article 26 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

⁵ Article 31 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

La mise en œuvre du fonds a tout d'abord connu un certain **retard au démarrage**, la doctrine d'emploi du fonds n'ayant été validée par le comité national d'orientation et de suivi (CNOS) que le 13 novembre 2014¹.

Si le fonds paraissait – enfin – pleinement opérationnel à la fin de l'année 2014, les conditions de l'exécution 2015 ont conduit à revoir tant les montants qui lui étaient alloués que ses modalités d'intervention.

En effet, la décision prise par la Banque nationale suisse de laisser fluctuer sa monnaie par rapport à l'euro à compte du 15 janvier 2015 a conduit à un **brusque changement du taux de change**, passé de 1 euro pour 1,2 franc CHF à 1 euro pour 1 franc CHF. Les emprunts indexés sur le taux de change entre l'euro et le franc CHF ont vu les **coûts d'indemnités de remboursement anticipé augmenter**. L'État a donc décidé de renforcer la capacité d'intervention du fonds de soutien. Les conditions d'octroi des aides² ont également été revues afin de prendre en charge la quasi-totalité des surcoûts.

En 2015, la loi de finances initiale prévoyait des ouvertures de crédits à hauteur de 1,4 milliard d'euros en AE et 61,5 millions d'euros en CP (y compris fonds de concours). La loi de finances rectificative pour 2015 a autorisé l'ouverture de **1,5 milliard d'euros supplémentaires** en autorisation d'engagement. Au total, en incluant les reports de l'année 2014, 3 milliards d'euros étaient disponibles en AE et 123 millions d'euros en CP.

Si les autorisations d'engagement ont été engagées dans leur quasi-totalité (2,9 milliards d'euros), moins de 30 millions d'euros de crédits de paiement avaient été effectivement décaissés fin 2015 : **un effet de rattrapage est donc à prévoir dans les années à venir, d'autant plus que la durée de vie du fonds est limitée dans le temps**, à quinze ans.

¹ Le décret n° 2014-444 fixant les modalités d'intervention du fonds de soutien a été publié le 29 avril 2014, son arrêté d'application le 4 novembre 2014. Doit aussi être signalé le décret n° 2014-810 du 16 juillet 2014 relatif au service à compétence nationale dénommé « Service de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque ».

² Rehaussement du taux maximal d'aide à 75 % du montant des indemnités de remboursement anticipé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre), limitation des possibilités de refinancement des emprunts à risque par le décret n° 2015-619 du 4 juin 2014, barèmes différenciés selon la nature juridique du bénéficiaire par l'arrêté du 22 juillet 2015 et adoption d'une nouvelle doctrine d'emploi du fonds par le CNOS le 2 avril 2015.

Évolution des crédits affectés au fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts à risque

(en millions d'euros)

| | LFI 2014* y compris fonds de concours | Exécution 2014 | LFI 2015 y compris fonds de concours | Reports entrants | Ouvertures LFR | Total crédits disp. 2015 | Exécution 2015 | LFI 2016 y compris fonds de concours |
|----|--|-------------------|---|---------------------|-------------------|-----------------------------------|-------------------|---|
| AE | 61,50 | 0,00 | 1 438,50 | 61,50 | 1 500,00 | 3 000,00 | 2 999,28 | 11,50 |
| CP | 61,50 | 0,00 | 61,50 | 61,50 | 0,00 | 123,00 | 29,85 | 111,50 |

* Les chiffres LFI 2014 correspondent à la dotation de l'action 05 du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie ». À partir de 2015, les chiffres LFI correspondent à la dotation du programme 344 « Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque » de la mission « Engagements financiers de l'État ».

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

La visibilité complète sur montant final des aides accordées par le fonds devrait être obtenue au mois de septembre 2016 : votre rapporteur spécial sera donc attentif à ce que les documents budgétaires du projet de loi de finances pour 2017 récapitulent tous les éléments utiles au suivi des dépenses du fonds de soutien.

3. Les dépenses budgétaires associées aux garanties au titre du développement international de l'économie française continuent d'augmenter et doivent constituer un point de vigilance pour les années à venir

L'État peut accorder sa garantie à divers organismes, privés ou publics. Le programme n° 114 « Appels en garantie » retrace les dépenses budgétaires occasionnées par la mise en œuvre de certaines garanties - et non l'encours des garanties elles-mêmes.

La garantie de l'État

Une garantie de l'État est une assurance donnée par l'État à une personne tierce de verser lui-même, dans l'hypothèse de la manifestation de risques (défaillance du débiteur, apparition d'un déficit, moins-value...), les sommes nécessaires à la bonne fin de l'opération (règlement de la créance, service des intérêts...).

Les garanties accordées par l'État sont de nature très diverse :

- la dette garantie qui englobe les engagements de sociétés françaises, entreprises nationales, collectivités, établissements publics, organismes bancaires pour lesquels l'État s'est engagé, dans l'hypothèse d'une éventuelle défaillance du débiteur véritable, à effectuer lui-même le règlement des intérêts ou le remboursement des échéances d'amortissement périodiques prévues au contrat ;

– les garanties de change et autres garanties spécifiques dont bénéficient certains établissements financiers chargés d'une mission d'intérêt général ou gérant pour le compte de l'État des interventions financières dans les pays en développement ;

– les engagements pris par l'État dans le cadre d'un plan de restructuration ou d'une cession d'entreprise ;

– des opérations sans sous-jacent financier ou dont le sous-jacent financier devient annexe comme l'engagement de bonne fin d'une opération telle qu'un contrat d'État à État, la garantie d'une intervention militaire ou l'équivalent d'une assurance corps pour un objet prêté à un musée national dans le cadre d'une exposition.

L'encours des garanties accordées par l'État dans le cadre d'accords bien définis (c'est-à-dire en excluant les garanties implicites découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État, comme les subventions aux régimes de retraites) s'élevait à plus de 1 126 milliards d'euros en 2015, soit environ 50 % du produit intérieur brut français.

L'octroi d'une garantie ne se traduit pas nécessairement par des dépenses budgétaires dans la mesure où sa mise en œuvre dépend de la survenance d'un événement particulier, comme par exemple la défaillance du débiteur principal.

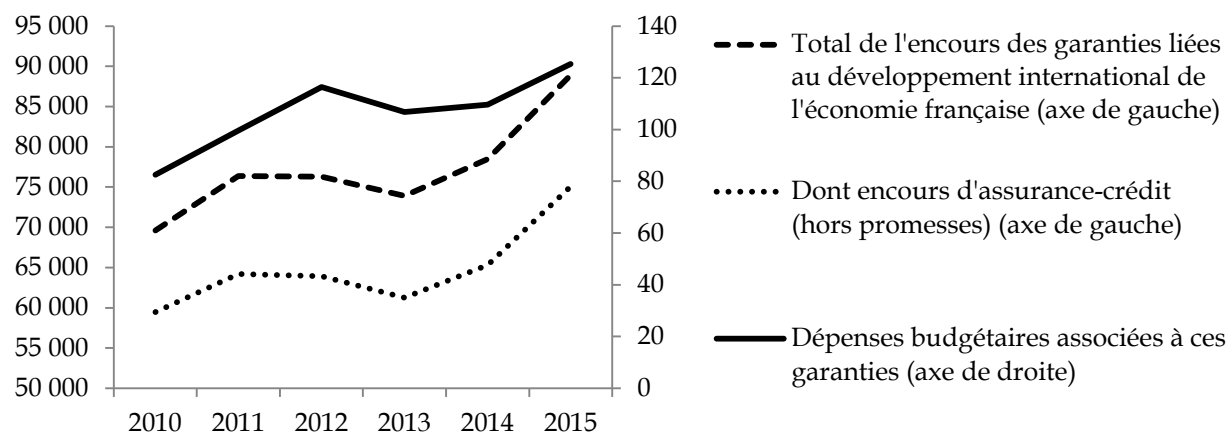
Source : commission des finances du Sénat (d'après la circulaire du 22 juillet 2003 relative au recensement des dispositifs de garantie explicite ou implicite accordée par l'État)

Le programme 114 est structuré en cinq actions dont la plus lourde d'un point de vue budgétaire est l'action 04 « Développement international de l'économie française », qui a donné lieu à des dépenses à hauteur de 149,3 millions d'euros en AE et CP pour l'année 2015 (soit près de 80 % des crédits du programme 114).

Ces dernières années ont vu **l'augmentation tant de l'encours global des garanties au titre du développement international de l'économie française que des dépenses budgétaires** auxquelles ces garanties ont donné lieu : celles-là ont crû de près de 28 % et s'élevaient fin 2015 à 88,9 milliards d'euros quand celles-ci sont passées de 83,5 millions d'euros en 2010 à 125,3 millions d'euros en 2015, soit une hausse de 51,9 % en cinq ans. Par rapport à la seule année 2014, la consommation de l'action 04 est en hausse de 14 % en lien avec la hausse des dépenses d'assurance-prospection (+ 5 millions d'euros), de garantie du risque économique (+ 4 millions d'euros) et de garantie du risque exportateur (+ 5 millions d'euros).

Encours des garanties accordées par l'État au titre du développement international de l'économie française et dépenses budgétaires associées à ces garanties

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Cette hausse témoigne d'une **intensification des dispositifs d'aide à l'exportation**, à travers notamment l'assurance prospection premiers pas (A3P). Cette procédure simplifiée, destinée aux entreprises qui exportent pour la première fois, comptait 4 702 bénéficiaires au 31 décembre 2015 contre 3 971 bénéficiaires un an plus tôt, soit une hausse de plus de 18 % en un an.

4. L'annulation par la France de la vente des « Mistral » à la Russie, qui n'a pas été compensée à la Coface, entraîne un déficit de 151 millions d'euros de la procédure d'assurance-crédit

L'exportation des bâtiments de projection et de commandement (« Mistral ») à la Russie (voir encadré) était couverte par la Coface au titre des garanties publiques, aussi l'indemnisation versée par l'État aux industriels français est-elle prélevée sur le compte de l'État à la Coface.

L'annulation de la vente des bâtiments de projection et de commandement à la Russie

Les **bâtiments de projection et de commandement (BPC)** sont conçus pour répondre à des missions multiples telles que la projection de forces par voie aérienne ou maritime, la conduite d'opérations de projection de forces par voie aéroportée ou maritime depuis un poste de commandement de niveau opératif embarqué, le soutien aux forces déployées et l'assistance aux populations civiles.

La marine nationale dispose de trois BPC de classe Mistral, produits par la société française DCNS : le Mistral, le Tonnerre et le Dixmude, respectivement entrés en service en 2006, 2009 et 2012.

En 2009, la Russie s'était déclarée désireuse d'acquérir des bâtiments de projection et de commandement (BPC) qui combinent, sur une plate-forme unique, les fonctions de porte-hélicoptères, d'hôpital, de transport de troupes, de mise en œuvre de moyens d'assaut amphibie et de commandement.

Le 25 janvier 2011, un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement a été signé. La livraison d'un **premier BPC devait intervenir en novembre 2014** et celle d'un **second BPC en novembre 2015**. Une coopération avec les industriels russes était prévue ainsi que des transferts de technologie.

Au total, le prix devant être réglé par la Russie s'élevait à 1,2 milliard d'euros, dont 893 millions d'euros ont été versés à titre d'avance à DCNS.

En raison de la crise ukrainienne, **le Gouvernement français n'a pas délivré à DCNS l'autorisation d'exportation** que celle-ci sollicitait pour pouvoir livrer le premier BPC, dont la construction avait suivi le calendrier prévu. Cette livraison n'est donc pas intervenue et un refus de licence d'exportation de ce matériel militaire est implicitement né le 25 juin 2015, du fait du silence gardé par l'administration.

Une décision explicite de refus de la licence d'exportation a ensuite été prise le 4 août 2015 concernant le second BPC, à la veille de la signature des accords réglant le différend avec la Russie.

En effet, la France et la Russie ont décidé en février 2015 d'engager des négociations pour aboutir à un **règlement négocié**. Celui-ci prend la forme de deux accords intergouvernementaux, signés concomitamment le 5 août 2015.

Est prévu le **versement par le Gouvernement français au Gouvernement russe de la somme de 949,7 millions d'euros à titre d'indemnité**. Selon le Gouvernement, cette somme correspond pour 893 millions d'euros aux avances versées par la Russie au titre du contrat et pour le solde, soit 56,7 millions d'euros, à des frais exposés par la Russie (formation des équipages et développement de matériels spécifiques destinés aux BPC).

En contrepartie, la France se voit reconnaître la possibilité de revendre ces deux bâtiments, à condition que les matériels militaires russes qui y avaient été intégrés aient bien été restitués à la Russie et sous réserve d'en informer préalablement cette dernière.

Source : avis n° 710 (2014-2015) de M. Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances, déposé le 29 septembre 2015, pp. 7-9

Alors que la loi de finances pour 2015 prévoit, au sein des recettes non fiscales de l'État, un reversement de la Coface de 500 millions d'euros au titre des procédures d'assurance-crédit, un **déficit a été constaté pour la première fois depuis vingt ans qui s'élève à 151 millions d'euros**.

D'après les documents budgétaires, *« l'explication de ce déficit exceptionnel réside dans le montant particulièrement élevé des sinistres, du fait de l'indemnisation de la non-livraison à la Russie des bâtiments de projection et de commandement de type Mistral pour un montant d'environ un milliard d'euros »*.

Les réserves constituées par la Coface étant suffisantes pour absorber ce déficit, aucun abondement n'a été nécessaire à ce titre en cours d'année, mais aucun reversement ne sera réalisé au profit de l'État.

Par rapport aux prévisions, l'annulation par la France de la vente des « Mistral » à la Russie a donc contribué à **aggraver le déficit budgétaire de l'État en 2015 de 500 millions d'euros**, comme le prévoyait déjà, à juste titre, notre collègue Dominique de Legge dans son avis relatif au projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et la Russie sur le règlement lié à la cessation relatif à la coopération dans le domaine de la construction de bâtiments de projection et de commandement.

5. La réserve de précaution appliquée au programme 168 « Majoration de rentes » a provoqué des retards dans le versement des majorations de rente

L'État participe, pour des raisons historiques¹, aux majorations légales de rentes dues dans le cadre de contrats de rente viagère ayant été conclus avant 1987. Les majorations légales, dont le montant moyen est de 285 euros par an et par bénéficiaire en 2015, sont remboursées aux organismes débirentiers l'année suivant le versement de la rente.

¹ Dans le contexte de très forte inflation d'après-guerre, les sociétés d'assurance et les mutuelles ne pouvaient pas indexer les rentes viagères sur l'évolution des prix.

De façon récurrente, ces remboursements ont lieu en décembre alors que les dispositions réglementaires relatives au dispositif¹ prévoient que le versement doit être opéré avant le 30 juin de l'année.

La justification avancée pour ce retard de plusieurs mois tient à la **mise en réserve de 14 millions d'euros appliquée au programme et qui doit être levée** avant que les dépenses ne puissent être engagées.

Votre rapporteur spécial prend acte de cette explication mais ne peut la considérer satisfaisante : la réserve de précaution, dont l'objet de permettre des redéploiements en cours de gestion, ne doit pas constituer une rigidité telle qu'elle empêche les services de respecter la réglementation en vigueur. Les dossiers étaient prêts au paiement, selon la Cour des comptes, dès juillet 2015. Votre rapporteur spécial s'interroge donc sur les raisons pour lesquelles le dégel de 14 millions d'euros de crédits a demandé six mois et considère **qu'il serait inacceptable que cette situation se reproduise une fois de plus en 2016.**

¹ Article 34 du décret n° 70-104 du 30 janvier 1970 fixant les modalités d'application des majorations de rentes viagères de la caisse nationale de prévoyance, des caisses autonomes mutualistes et des compagnies d'assurances.

MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »**MM. GÉRARD LONGUET ET THIERRY FOUCAUD,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX****SOMMAIRE**

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 192 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL GÉRARD LONGUET | 195 |
| 1. <i>Une sous-consommation des crédits de personnel liée à une contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » inférieure aux prévisions</i> | 195 |
| 2. <i>Une sur-exécution du schéma d'emplois qui pose la question de la soutenabilité de la dépense à moyen terme</i> | 196 |
| 3. <i>Au-delà la question de la soutenabilité budgétaire, une politique de recrutement qui semble se traduire par une baisse du niveau d'exigence aux concours</i> | 199 |
| 4. <i>Le fonds de soutien au développement des activités périscolaires : un accompagnement nécessaire mais insuffisant des communes</i> | 201 |
| 5. <i>SIRHEN, Louvois de l'éducation nationale ?</i> | 202 |
| 6. <i>Un plan numérique coûteux et dont les effets sur les apprentissages demeurent incertains</i> | 203 |
| 7. <i>Une maquette de la performance se concentrant sur des objectifs généraux et dont la pertinence peut encore être améliorée</i> | 204 |
| 8. <i>Des résultats contrastés</i> | 205 |
| III. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL THIERRY FOUCAUD | 208 |
| 1. <i>La poursuite de la reconstitution des moyens humains en faveur de l'éducation</i> | 208 |
| 2. <i>Des difficultés de recrutement en partie liées à l'absence de visibilité pour les candidats</i> | 208 |
| 3. <i>Un plafond d'emplois ne traduisant qu'imparfaitement les effectifs totaux de l'éducation nationale</i> | 208 |
| 4. <i>Un accompagnement financier de la réforme des rythmes scolaires qui doit être renforcé</i> | 209 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

Exécution des crédits de la mission « Enseignement scolaire »
par programme en 2015

(en millions d'euros et en %)

| | Crédits exécutés 2014 | | Crédits votés LFI 2015 | | Crédits exécutés 2015 | | Exécution 2015 / exéc. 2014 | | Exécution 2015 / LFI 2015 | |
|--|--------------------------|------------|---------------------------|------------|--------------------------|------------|-----------------------------------|------------|------------------------------|---------|
| | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 |
| Enseignement privé du premier et du second degrés | | | | | | | | | | |
| AE | 7 112,7 | 6 374,2 | 7 174,4 | 6 426,3 | 7 166,0 | 6 418,1 | 0,7 % | 0,7 % | - 0,1 % | - 0,1 % |
| CP | 7 112,7 | 6 374,2 | 7 174,4 | 6 426,3 | 7 166,0 | 6 418,1 | 0,7 % | 0,7 % | - 0,1 % | - 0,1 % |
| Enseignement scolaire public du premier degré | | | | | | | | | | |
| AE | 19 383,0 | 19 342,4 | 19 829,5 | 19 790,6 | 19 875,2 | 19 835,0 | 2,5 % | 2,5 % | 0,2 % | 0,2 % |
| CP | 19 383,0 | 19 342,4 | 19 829,5 | 19 790,6 | 19 874,9 | 19 835,0 | 2,5 % | 2,5 % | 0,2 % | 0,2 % |
| Enseignement scolaire public du second degré | | | | | | | | | | |
| AE | 30 510,6 | 30 407,1 | 30 976,0 | 30 863,5 | 30 913,1 | 30 801,7 | 1,3 % | 1,3 % | - 0,2 % | - 0,2 % |
| CP | 30 510,8 | 30 407,1 | 30 976,0 | 30 863,5 | 30 912,9 | 30 801,7 | 1,3 % | 1,3 % | - 0,2 % | - 0,2 % |
| Enseignement technique agricole | | | | | | | | | | |
| AE | 1 352,7 | 850,6 | 1 377,3 | 898,2 | 1 357,1 | 863,4 | 0,3 % | 1,5 % | - 1,5 % | - 3,9 % |
| CP | 1 353,5 | 850,6 | 1 377,3 | 898,2 | 1 357,7 | 863,4 | 0,3 % | 1,5 % | - 1,4 % | - 3,9 % |
| Soutien de la politique de l'éducation nationale | | | | | | | | | | |
| AE | 2 269,1 | 1 431,9 | 2 174,9 | 1 460,8 | 2 299,6 | 1 456,5 | 1,3 % | 1,7 % | 5,7 % | - 0,3 % |
| CP | 2 163,9 | 1 431,9 | 2 207,3 | 1 460,8 | 2 273,2 | 1 456,5 | 5,0 % | 1,7 % | 3,0 % | - 0,3 % |
| Vie de l'élève | | | | | | | | | | |
| AE | 4 511,2 | 1 905,4 | 4 813,5 | 1 979,7 | 4 763,2 | 1 954,5 | 5,6 % | 2,6 % | - 1,0 % | - 1,3 % |
| CP | 4 449,4 | 1 905,4 | 4 861,1 | 1 979,7 | 4 810,6 | 1 954,5 | 8,1 % | 2,6 % | - 1,0 % | - 1,3 % |
| Internats de la réussite (ancien) | | | | | | | | | | |
| AE | 138,0 | | | | | | | | | |
| CP | 138,0 | | | | | | | | | |
| Total | | | | | | | | | | |
| AE | 65 277,4 | 60 311,6 | 66 345,6 | 61 418,9 | 66 374,2 | 61 329,2 | 1,7 % | 1,7 % | 0,0 % | - 0,1 % |
| CP | 65 111,4 | 60 311,6 | 66 425,6 | 61 418,9 | 66 395,3 | 61 329,2 | 2,0 % | 1,7 % | 0,0 % | - 0,1 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

La mission « Enseignement scolaire » était dotée pour 2015 de 66,3 milliards d'euros en AE et de 66,4 milliards d'euros en CP. Elle se compose pour l'essentiel de dépenses de personnel (titre 2) à hauteur de 92,57 % en AE et de 92,46 % en CP.

L'exécution 2015 est globalement conforme aux prévisions : une légère sur-exécution peut être constatée en AE (+ 28,6 millions d'euros) alors que la consommation de CP a été légèrement inférieure aux crédits votés (- 30,3 millions d'euros). En particulier, **les dépenses de personnel ont été inférieures aux prévisions à hauteur de - 0,1 %** (cf. *infra*).

Par rapport à 2014, **les dépenses de la mission ont augmenté de 1,1 milliard d'euros en AE (+ 1,7 %) et de 1,2 milliard d'euros en CP (+ 2 %)** alors que, dans le même temps, le programme 408 « Internats de la réussite », créé dans le cadre du second programme d'investissement d'avenir, a été supprimé. **L'essentiel de cette hausse est imputable à une augmentation des dépenses de personnel (+ 1,02 milliard d'euros).**

Cette tendance concerne en outre l'ensemble des programmes de la mission.

Programmation pluriannuelle de la mission

(en millions d'euros)

| | 2014 | 2015 |
|---------------------------|--------|--------|
| Budget triennal 2013-2016 | 46 097 | 46 578 |
| Budget triennal 2015-2017 | | 47 473 |
| Loi de finances initiale* | 46 314 | 47 508 |
| Exécution* | 46 551 | 47 508 |
| Écart exécution / LPFP | 454 | 35 |

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions », hors PIA et hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère du budget et rapports annuels de performances 2014 et 2015

Votre rapporteur spécial Gérard Longuet constate que **la programmation triennale a été dépassée à hauteur de 35 millions d'euros, alors que 2015 constituait la première année de sa mise en œuvre.** Bien que modéré, **cet écart pose la question de la soutenabilité de la dépense**, dans un contexte de croissance non-maîtrisée des dépenses de personnel hors contribution au CAS « Pensions » et alors que celles-ci représentent plus de 90 % des crédits de la mission.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en millions d'euros)

| Prog. | LFI 2015 | Reports entrants | Décrets d'avance/annulation | Virement ou transfert | LFR de fin de gestion | Fonds de concours et attributions de produits | reports sortants sur gestion 2016 | Crédits ouverts | Exécution 2015 |
|--|-----------|------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|---|-----------------------------------|-----------------|----------------|
| Enseignement scolaire public du premier degré | | | | | | | | | |
| AE | 19 829,26 | 0,23 | 63,39 | -0,49 | | 0,14 | 0,27 | 19 892,54 | 19 875,20 |
| CP | 19 829,26 | 0,35 | 63,39 | -0,49 | | 0,14 | 0,71 | 19 892,65 | 19 874,90 |
| Enseignement scolaire public du second degré | | | | | | | | | |
| AE | 30 975,30 | 0,54 | -39,00 | -1,72 | -20,00 | 2,21 | 1,06 | 30 917,32 | 30 913,07 |
| CP | 30 975,30 | 0,54 | -39,00 | -1,72 | -20,00 | 2,21 | 1,29 | 30 917,32 | 30 912,88 |
| Vie de l'élève | | | | | | | | | |
| AE | 4 807,41 | 5,53 | -23,00 | -1,70 | -4,71 | 5,07 | 1,23 | 4 788,60 | 4 763,23 |
| CP | 4 855,00 | 5,53 | -23,00 | -1,70 | -4,71 | 5,07 | 1,46 | 4 836,19 | 4 810,62 |
| Enseignement privé du premier et du second degrés | | | | | | | | | |
| AE | 7 174,42 | 0,03 | | -0,04 | 0,01 | | 0,21 | 7 174,42 | 7 165,99 |
| CP | 7 174,42 | 0,03 | | -0,04 | 0,01 | | 0,21 | 7 174,42 | 7 166,03 |
| Soutien de la politique de l'éducation nationale | | | | | | | | | |
| AE | 2 159,91 | 108,86 | -11,04 | -4,13 | 107,85 | 10,02 | 59,59 | 2 371,48 | 2 299,58 |
| CP | 2 192,32 | 34,84 | -16,05 | -4,13 | 107,85 | 10,02 | 24,64 | 2 324,85 | 2 273,16 |
| Enseignement technique agricole | | | | | | | | | |
| AE | 1 377,32 | 0,68 | -5,39 | -1,94 | -1,00 | | 0,00 | 1 369,68 | 1 357,12 |
| CP | 1 377,32 | 0,00 | -5,39 | -1,94 | -1,00 | | 0,13 | 1 369,00 | 1 357,70 |
| Total | | | | | | | | | |
| AE | 66 323,62 | 115,88 | -15,04 | -10,01 | 82,15 | 17,44 | 62,36 | 66 514,03 | 66 374,20 |
| CP | 66 403,62 | 41,29 | -20,05 | -10,01 | 82,15 | 17,44 | 28,43 | 66 514,43 | 66 395,30 |

Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

En cours de gestion, des ouvertures de crédits ont eu lieu qui ont plus particulièrement concerné :

- le programme 140 « Enseignement public du premier degré » afin de prendre en charge le coût du GVT plus important que prévu (63,4 millions d'euros en AE comme en CP) ;

- le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » afin de financer l'action « Innovation numérique pour l'excellence éducative » dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (cf. *infra*).

Des annulations ont également été enregistrées, notamment :

- sur le programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », à hauteur de 39 millions d'euros par décret d'annulation puis de 20 millions d'euros en loi de finances rectificative, du fait d'une contribution au CAS « Pensions » inférieure aux prévisions ;

- sur le programme 230 « Vie de l'élève », à hauteur de 23 millions d'euros.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL GÉRARD LONGUET

1. Une sous-consommation des crédits de personnel liée à une contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » inférieure aux prévisions

Pour la première année depuis 2012, l'exécution est marquée par une sous-consommation des crédits de titre 2 (personnel).

Celle-ci résulte pour l'essentiel d'un montant de la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » inférieur aux prévisions et non d'une maîtrise des effectifs du ministère.

Ainsi, hors contribution au CAS « Pensions », les dépenses de personnel se sont élevées à 42,57 milliards d'euros (+ 60 millions d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances).

**Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale
(hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »)**

(en millions d'euros)

| | Prévision 140 | Exécution 140 | Prévision 141 | Exécution 141 | Prévision 230 | Exécution 230 | Prévision 139 | Exécution 139 | Prévision 214 | Exécution 214 | Prévision 143 | Exécution 143 | TOTAL prévision | TOTAL exécution |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|
| Solde exécution 2014 retraité | 12 231,10 | 12 259,90 | 20 265,50 | 20 268 | 1 431,20 | 1 409,10 | 6 354,40 | 6 332,10 | 1 031,40 | 1 032,50 | 640,3 | 638,5 | 41 953,90 | 41 940,10 |
| Prévision exécution 2014 hors CAS Pensions | 12 212,10 | 12 230,10 | 20 270,50 | 20 278,80 | 1 430,50 | 1 395,30 | 6 359,90 | 6 336,80 | 1 030,90 | 1 030,10 | 666,6 | 640,3 | 41 970,50 | 41 911,40 |
| Changements de périmètre du programme 2013/2014 | 2,8 | 5,4 | 21 | 10,5 | 5,5 | 12,2 | - 1,2 | 0,1 | 0,7 | 1 | 0,6 | 0 | 29,4 | 29,20 |
| Débasage de dépenses au profil atypique | 16,2 | 24,4 | - 26 | - 21,3 | - 4,8 | 1,6 | - 4,4 | - 4,9 | - 0,3 | 1,5 | - 27 | - 1,8 | - 46,3 | - 0,50 |
| Impact du schéma d'emplois | 126 | 98,9 | 116 | 79,3 | 14,9 | 18,8 | 37,1 | 14,9 | 0 | 2,8 | 6 | 4,3 | 300 | 219,00 |
| Schéma d'emplois de l'année 2014 | 88,6 | 59,9 | 79,2 | 49,5 | 11,1 | 11,2 | 26,3 | 11,7 | 0 | 1,8 | 4,9 | 2,9 | 210,1 | 137,00 |
| Schéma d'emplois de l'année 2015 | 37,4 | 39 | 36,9 | 29,9 | 3,8 | 7,6 | 10,8 | 3,2 | 0 | 0,9 | 1,1 | 1,4 | 90 | 82,00 |
| Mesures catégorielles | 47,1 | 39 | 18,5 | 19,9 | 4,4 | 5,7 | 8,5 | 5,6 | 4,5 | 4,7 | 2,1 | 1,1 | 85,1 | 76,00 |
| Mesures générales | 13,3 | 23,6 | 56 | 60,7 | 6,9 | 3,7 | 9,8 | 16,4 | 4 | 2,1 | 0,5 | 1,1 | 90,5 | 107,60 |
| GIPA | 13,2 | 23,6 | 55 | 59,9 | 2,9 | 1,6 | 8,5 | 15,3 | 3,3 | 1,5 | 0,5 | 1 | 83,4 | 102,90 |
| Mesures bas salaires | 0 | 0 | 1 | 0,8 | 4 | 2,1 | 1,3 | 1,2 | 0,7 | 0,5 | 0 | 0,1 | 7 | 4,70 |
| GVT solde | 76,4 | 125,7 | 78,2 | 122,5 | 5 | 9,1 | 8,5 | 26,4 | 3,4 | 3,1 | 4,5 | 7,9 | 176 | 294,70 |
| GVT positif | 162,4 | 218,7 | 270,9 | 312,3 | 14,7 | 16,2 | 94,3 | 102,2 | 9 | 9,1 | 7,9 | 12,7 | 559,2 | 671,20 |
| GVT négatif | - 86,1 | - 92,9 | - 192,6 | - 189,8 | - 9,6 | - 7,1 | - 85,8 | - 75,7 | - 5,6 | - 6,1 | - 3,4 | - 4,8 | - 383,1 | - 376,40 |
| Rebasage de dépenses au profil atypique hors GIPA | - 23,7 | - 30,4 | - 19,5 | - 51,1 | 2,4 | - 6,4 | - 2,5 | - 11,8 | - 2,6 | - 3,4 | 1,5 | 1,5 | - 44,4 | - 101,60 |
| Autres | - 5,2 | 21,6 | - 30,2 | 17,6 | - 9,2 | - 5,7 | - 26,8 | - 4 | - 1 | 7,1 | 25,2 | - 5,4 | - 47,2 | 31,20 |
| TOTAL 2015 | 12 464,90 | 12 538,40 | 20 484,50 | 20 516,90 | 1 455,70 | 1 434,20 | 6 388,90 | 6 379,70 | 1 039,60 | 1 048,90 | 680,1 | 649 | 42 513,70 | 42 567,10 |

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

Cet écart résulte notamment d'une sous-budgétisation du glissement-vieillesse-technicité (GVT) en loi de finances (le GVT solde exécuté s'élève ainsi à 176 millions d'euros contre 294,7 millions d'euros inscrits en loi de finances).

**2. Une sur-exécution du schéma d'emplois qui pose la question de
la soutenabilité de la dépense à moyen terme**

Pour la deuxième année consécutive, le schéma d'emplois de la mission « Enseignement scolaire » est excédentaire (+ 9 747 ETP) et est supérieur aux prévisions (+ 186 ETP).

Schéma d'emplois

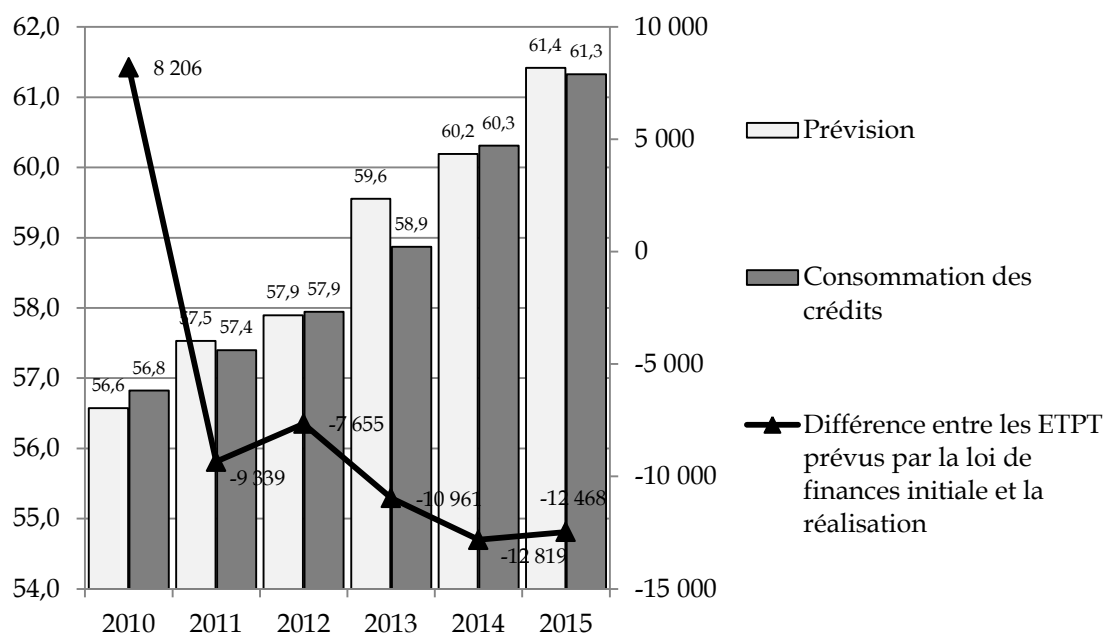
| Programme | Sorties | dont départs en retraite | Entrées | dont primo recrutements | Schéma d'emplois | Schéma d'emplois | Écart réalisation/prévision |
|------------------|---------|-----------------------------------|---------|----------------------------|---------------------|---------------------|--------------------------------|
| | | | | | Réalisation | Prévision PAP | |
| 140 | 17 139 | 5 956 | 22 199 | 8 943 | 5 060 | 4 211 | 849 |
| 141 | 21 845 | 9 189 | 25 114 | 11 011 | 3 269 | 3 749 | - 480 |
| 230 | 1 050 | 373 | 1 922 | 368 | 872 | 460 | 412 |
| 139 | 6 359 | 2 920 | 6 693 | 2 248 | 334 | 1 001 | - 667 |
| 214 | 805 | 740 | 876 | 0 | 71 | 0 | 71 |
| 143 | 881 | 278 | 1 022 | 94 | 141 | 140 | 1 |
| Total mission | 48 079 | 19 456 | 57 826 | 22 664 | 9 747 | 9 561 | 186 |

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

La surconsommation du schéma d'emplois en 2015 ne permet pas de compenser les sous-réalisations cumulées du plafond d'emplois constatées en 2012 et en 2013. Au total, 977 078 ETPT ont ainsi été consommés en 2015, sur un total prévu de 989 546 ETPT, soit un déficit s'élevant à 12 468 ETPT.

**Évolution des écarts entre les prévisions
de la loi de finances initiale et la réalisation :
dépenses de personnel et équivalents temps plein travaillé (ETPT)**

(en milliards d'euros et ETPT)



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

Par ailleurs, la surconsommation du schéma d'emplois au niveau de la mission masque des disparités selon les programmes. Ainsi, **si le schéma d'emplois est supérieur aux prévisions dans le premier degré (+ 849 ETP), il est inférieur dans le second degré (- 480 ETP).**

Enfin, la création de postes budgétaires **ne signifie pas que ces postes ont effectivement été pourvus** et ne donne aucune information sur le type de recrutements réalisés (contractuels ou titulaires).

Certaines disciplines connaissent d'importantes difficultés de recrutement. 1 383 postes n'ont ainsi pas été pourvus sur les 13 000 postes ouverts aux concours du Capes en 2015.

Au total, pour atteindre l'objectif de 54 000 créations de postes d'ici 2017, et en estimant que l'objectif fixé pour 2016 de 10 851 créations de postes (dont 140 postes dans l'enseignement technique agricole) sera atteint, **10 736 postes budgétaires devront encore être créés en 2017.**

S'agissant des postes à pourvoir, la Cour des comptes estime que sur 31 627 postes nouveaux créés entre 2012 et 2015, seuls 27 668 ont été pourvus. **Plus de 26 000 postes devront ainsi être pourvus entre 2016 et 2017 pour atteindre l'objectif de 54 000 postes supplémentaires pourvus.**

Bilan des créations de postes budgétaires depuis 2012

(en ETP)

| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 (prévision) | Total (hors enseignement agricole) | Total (avec enseignement agricole) |
|-------|-------|-------|-------|---------------------|--|--|
| 4 326 | 9 076 | 8 804 | 9 606 | 10 711 | 42 523 | 43 264 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

L'augmentation « à marche forcée » des effectifs du ministère de l'éducation nationale, qui se traduira par une hausse significative des dépenses de personnel, n'apparaît donc pas soutenable budgétairement.

Le refus du contrôleur budgétaire et comptable ministériel d'apposer son visa sur le recrutement d'enseignants stagiaires à la rentrée 2015 dans le premier degré **considérant que « ces recrutements, qui ne sont soutenables, ni en termes de schéma d'emplois, ni en termes de crédits »** ne pouvaient recueillir son visa constitue, à cet égard, **une sérieuse mise en garde.**

3. Au-delà la question de la soutenabilité budgétaire, une politique de recrutement qui semble se traduire par une baisse du niveau d'exigence aux concours

Ainsi qu'il l'a indiqué à plusieurs reprises, **votre rapporteur spécial craint que la « politique du chiffre » poursuivie par le Gouvernement depuis 2012 se traduise par une baisse du niveau d'exigence attendu aux concours de recrutement.**

Les taux d'admis sur le nombre de présents apparaissent parfois très élevés (cf. tableau *infra*) et semblent attester d'une politique de recrutements volontairement « ouverte ».

Résultats par sections et options du concours externe du Capes 2015

| Sections et options | Postes | Inscrits | Présents | Admissibles | Admis | Inscrits sur liste complémentaire | Admis/présents |
|--|--------|----------|----------|-------------|-------|-----------------------------------|----------------|
| Arts plastiques | 240 | 1 542 | 962 | 532 | 240 | 0 | 24,95% |
| Documentation | 235 | 1 577 | 803 | 482 | 235 | 16 | 29,27% |
| Éducation musicale et chant choral | 160 | 333 | 224 | 162 | 133 | 0 | 59,38% |
| Histoire et géographie | 685 | 4 880 | 3 108 | 1 478 | 685 | 0 | 22,04% |
| Langues vivantes étrangères : allemand | 340 | 656 | 421 | 357 | 264 | 0 | 62,71% |
| Langues vivantes étrangères : anglais | 1 225 | 4 132 | 2 689 | 1 486 | 965 | 0 | 35,89% |
| Langues vivantes étrangères : arabe | 4 | 213 | 82 | 8 | 4 | 0 | 4,88% |
| Langues vivantes étrangères : chinois | 15 | 148 | 103 | 38 | 15 | 0 | 14,56% |
| Langues vivantes étrangères : espagnol | 365 | 2 904 | 1949 | 723 | 365 | 80 | 18,73% |
| Langues vivantes étrangères : italien | 35 | 922 | 501 | 87 | 35 | 0 | 6,99% |
| Lettres option lettres classiques | 230 | 246 | 142 | 117 | 89 | 0 | 62,68% |
| Lettres option lettres modernes | 1 310 | 3 261 | 1 853 | 1 466 | 1 113 | 0 | 60,06% |
| Mathématiques | 1 440 | 4 529 | 2 280 | 1 794 | 1 097 | 0 | 48,11% |
| Philosophie | 103 | 1 517 | 957 | 244 | 103 | 0 | 10,76% |
| Physique-chimie | 272 | 2 046 | 1 147 | 615 | 272 | 19 | 23,71% |
| Sciences de la vie et de la Terre | 394 | 2 380 | 1 414 | 848 | 394 | 0 | 27,86% |
| Sciences économiques et sociales | 125 | 1 847 | 812 | 263 | 125 | 0 | 15,39% |
| Tahitien | 1 | 61 | 43 | 3 | 1 | 0 | 2,33% |

Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Ainsi, certains présidents de jurys du Capes reconnaissent avoir pris en compte le nombre important de postes ouverts dans la détermination du seuil d'admissibilité, voire d'admission.

Bruno Blanckeman, président du jury du Capes externe de lettres rappelle ainsi que « *le jury a donc opté pour un recrutement ouvert – barre d'admissibilité à 6,5/20 – mais qui demeure, autant que faire se peut en pareilles circonstances, sélectif – barre d'admission à 7,5/20 –, seule marge d'affirmation possible de son identité de concours* »¹.

Francis Goullier, président du jury du Capes d'allemand, souligne pour sa part que « *le jury a décidé de donner à un maximum de candidats la possibilité de faire valoir les compétences acquises et la qualité de leur formation lors des épreuves orales. Ainsi, respectivement 83 % et 88 % des candidats ayant composé à l'écrit ont été déclarés admissibles* »².

S'agissant des candidats *in fine* admis, Bruno Blanckeman note « *qu'un certain nombre de candidats, parmi ceux reçus en fin de classement lors d'une session où le nombre de postes offerts est très important, donc le recrutement large, peuvent être confrontés à des difficultés que leur seul sérieux ne leur permettra pas de régler* ».

S'agissant des recrutements dans le premier degré, votre rapporteur spécial s'interroge sur la décision du ministère de recruter près de 1 400 enseignants stagiaires sur listes complémentaires des concours 2014 pour atteindre ses objectifs quantitatifs.

4. Le fonds de soutien au développement des activités périscolaires : un accompagnement nécessaire mais insuffisant des communes

La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires s'est traduite par un coût financier pour les communes qui a été en partie compensé par la création d'un fonds d'amorçage à la réforme des rythmes scolaires (FARRS). Les concours apportés par ce fonds comportent deux volets :

- **une aide forfaitaire** d'un montant de 50 euros par élève versée à l'ensemble des communes ayant mis en œuvre la réforme des rythmes scolaires ;

- **une majoration forfaitaire** de 40 euros par élève pour les communes des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficiant de la quote-part de la dotation d'aménagement, pour la collectivité de Saint-Martin ainsi que pour les communes éligibles à la

¹ Rapport du jury de Capes 2015 de lettres, options modernes et classiques, présenté par M. Bruno Blanckeman, professeur des universités, président du jury.

² Rapport du jury de Capes 2015 d'allemand, présenté par M. Francis Goullier, inspecteur général de l'éducation nationale, président du jury.

dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) « cible »¹ ou à la dotation de solidarité rurale (DSR) « cible »² en 2012 ou en 2013.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 et à la suite d'une forte mobilisation des élus locaux et de nombreux parlementaires, ce fonds, initialement prévu pour une année seulement, a été pérennisé, sous réserve de la conclusion par les communes d'**un projet éducatif territorial** (PEDT).

Renommé « fonds de soutien au développement des activités périscolaires », ce fonds a servi **387,14 millions d'euros** en 2015.

Ce montant confirme l'analyse de votre rapporteur spécial qui estimait que **les crédits inscrits pour 2016 au titre du fonds de soutien au développement des activités périscolaires (319 millions d'euros) avaient été manifestement sous-budgétés.**

Au-delà de l'**insincérité budgétaire** condamnable, **vo**tre rapporteur spécial regrette que l'État n'assume pas ses responsabilités en compensant seulement partiellement une charge imposée aux communes, dans un contexte de diminution des dotations aux collectivités territoriales. Ainsi, dans un entretien accordé au journal Le Parisien du 31 mai dernier, le président de l'association des maires de France, **notre collègue François Baroin, appelait un effort de l'État s'élevant à 640 millions d'euros.**

5. SIRHEN, Louvois de l'éducation nationale ?

Les crédits inscrits au titre du développement de SIRHEN pour 2015 ont fait l'objet d'un dépassement à hauteur de 1,4 million d'euros en AE et de 3,2 millions d'euros en CP.

Dépense consacrée au développement du logiciel SIRHEN

| Prévision | | Exécution | |
|------------|------------|------------|------------|
| AE | CP | AE | CP |
| 33 100 000 | 32 700 000 | 34 518 493 | 35 935 426 |

Source : rapport annuel de performances 2015

Lancé en 2007, le projet SIRHEN (système d'information des ressources humaines de l'éducation nationale) doit permettre de « *renover et à faire progresser les systèmes d'information de gestion des moyens et des personnels*

¹ Soit les 250 premières communes de 10 000 habitants et plus et les 30 premières communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants classées selon leur indice synthétique de ressources et de charges.

² Soit les 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants classées en fonction décroissante d'un indice synthétique.

du ministère en termes de normes de développement, d'exploitation informatique, d'apport des nouveaux outils disponibles sur le marché, d'agilité face aux évolutions réglementaires, de dématérialisation et d'archivage ».

Initialement estimé à 80 millions d'euros, pour une durée de réalisation de sept ans, son coût a été réévalué à la suite d'une mission d'audit menée en 2013 à 321 millions d'euros (pour une durée de réalisation estimée à treize ans).

Or, au stade actuel de son développement, SIRHEN ne permet que **la gestion administrative et de paye des personnels d'inspection et des administrateurs civils, soit environ 4 000 personnes**. Son déploiement pour les personnels de direction est prévu pour la fin de l'année 2015. En 2016, le logiciel devrait permettre la gestion des ingénieurs et des techniciens de recherche et de formation.

Votre rapporteur spécial ne peut qu'appeler le ministère à s'interroger sur la poursuite du projet SIRHEN en l'état compte tenu de l'évolution de son coût.

6. Un plan numérique coûteux et dont les effets sur les apprentissages demeurent incertains

L'année 2015 a été marquée par le lancement du plan numérique à l'école.

Un appel à projets visant à « faire entrer les collèges dans un dispositif massif d'équipement mobile des élèves de 5^e » a été lancé par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche en mars 2015. 239 dossiers de collèges et 354 dossiers d'écoles associées ont été retenus. **12,9 millions d'euros en AE et 4,9 millions d'euros en CP ont été dépensés à ce titre sur l'année 2015.**

Par ailleurs, en fin de gestion, le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » a bénéficié d'un rétablissement de crédits de 50 millions d'euros et d'un abondement en loi de finances rectificative à hauteur de 108 millions d'euros. **Ces crédits (158 millions d'euros au total) ont été reversés à la Caisse des dépôts et consignations qui assure, depuis 2016, la gestion de l'action « Innovation numérique pour l'excellence éducative » du programme d'investissements d'avenir (PIA).**

Outre le caractère contestable du recours au PIA pour le financement de cette action, qui aurait dû figurer dans la loi de finances pour 2016, votre rapporteur spécial ne peut que renouveler ses réserves quant à l'utilité de ce plan.

En effet, comme le rappelait l'OCDE dans une note de 2015¹, « *au cours des 10 dernières années, les pays qui ont consenti d'importants investissements dans les TIC dans le domaine de l'éducation n'ont, en moyenne, enregistré aucune amélioration notable des résultats de leurs élèves en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences* ». Elle notait en outre qu'« *en 2012, dans la grande majorité des pays, les élèves utilisant modérément les ordinateurs à l'école affichaient en général des résultats scolaires légèrement meilleurs que ceux ne les utilisant que rarement ; mais les élèves utilisant très souvent les ordinateurs à l'école obtenaient des résultats bien inférieurs, même après contrôle de leur milieu socio-économique* ».

7. Une maquette de la performance se concentrant sur des objectifs généraux et dont la pertinence peut encore être améliorée

S'agissant des objectifs de la mission, deux sur trois sont conservés dans le rapport annuel de performances 2015. L'objectif « Assurer un enseignement général, technologique et professionnel conduisant à la réussite scolaire et à une bonne insertion sociale et professionnelle » et son indicateur « Taux d'insertion professionnelle », qui mesuraient l'insertion des jeunes sortant de l'enseignement technique agricole, sont supprimés

Ces objectifs se concentrent sur les résultats enregistrés par le système scolaire français, sans aborder les moyens qui lui sont consacrés.

Aussi, votre rapporteur spécial regrette que, cette année encore, malgré l'importance des dépenses de titre 2 dans le total des crédits de la mission « Enseignement scolaire », **aucun indicateur permettant un suivi détaillé de l'évolution des effectifs par rapport aux objectifs, notamment fixés par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013, n'ait été établi.**

Par ailleurs, la pertinence du choix de ces indicateurs apparaît, dans certains cas, limitée. Ainsi, **aucun des sous-indicateurs de l'indicateur de mission « Proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans ne possédant ni CAP, ni BEP, ni diplôme plus élevé et qui ne poursuivent ni études, ni formation » n'est renseigné pour 2015.**

Au total, **sur les 31 sous-indicateurs des 5 indicateurs « les plus représentatifs de la mission », seuls 13 sont exploitables (42 %) :**

- 8 sous-indicateurs ne comportaient aucune prévision pour 2015 ;
- 9 sous-indicateurs ne comportaient ni prévision ni réalisation pour 2015 ;

¹ OCDE, *Connectés pour apprendre ? Les élèves et les nouvelles technologies – Principaux résultats, PISA.*

- un sous-indicateur n'était pas exploitable du fait d'une réalisation non-renseignée.

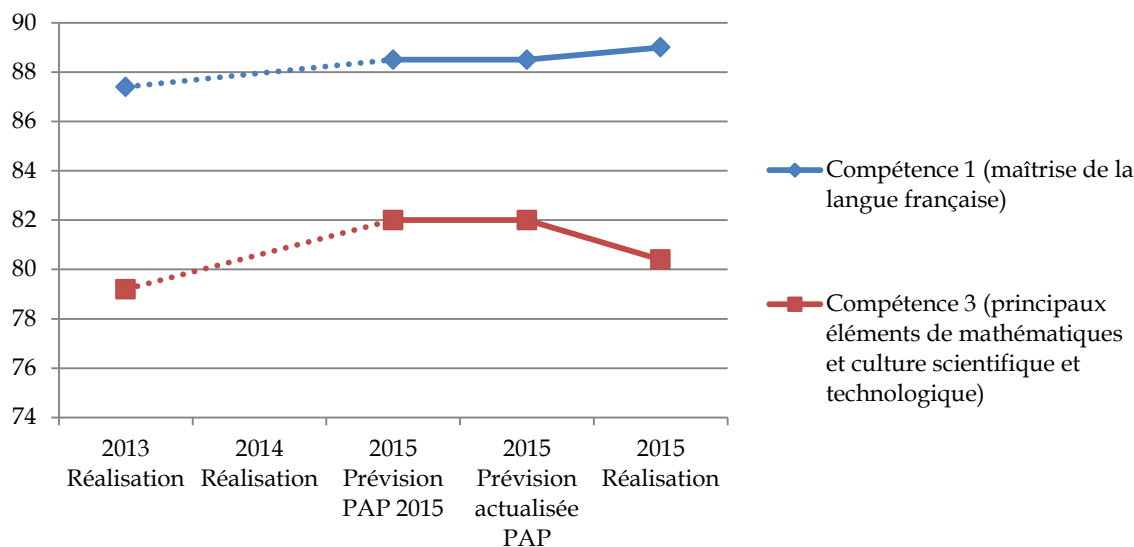
La rationalisation de la maquette de la performance, qui s'est traduite par la diminution du nombre d'objectifs (de 24 en 2013 à 16 en 2015) et d'indicateurs (de 85 en 2013 à 57 en 2015) doit, par conséquent, encore être poursuivie.

8. Des résultats contrastés

Dans le premier degré privé, la proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CM2, les compétences 1 et 3 du socle commun enregistre une évolution différente selon la compétence mesurée (positive en langue française, négative en mathématiques et sciences).

Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CM2, les compétences 1 et 3 du socle commun (enseignement privé)

(en pourcentage)

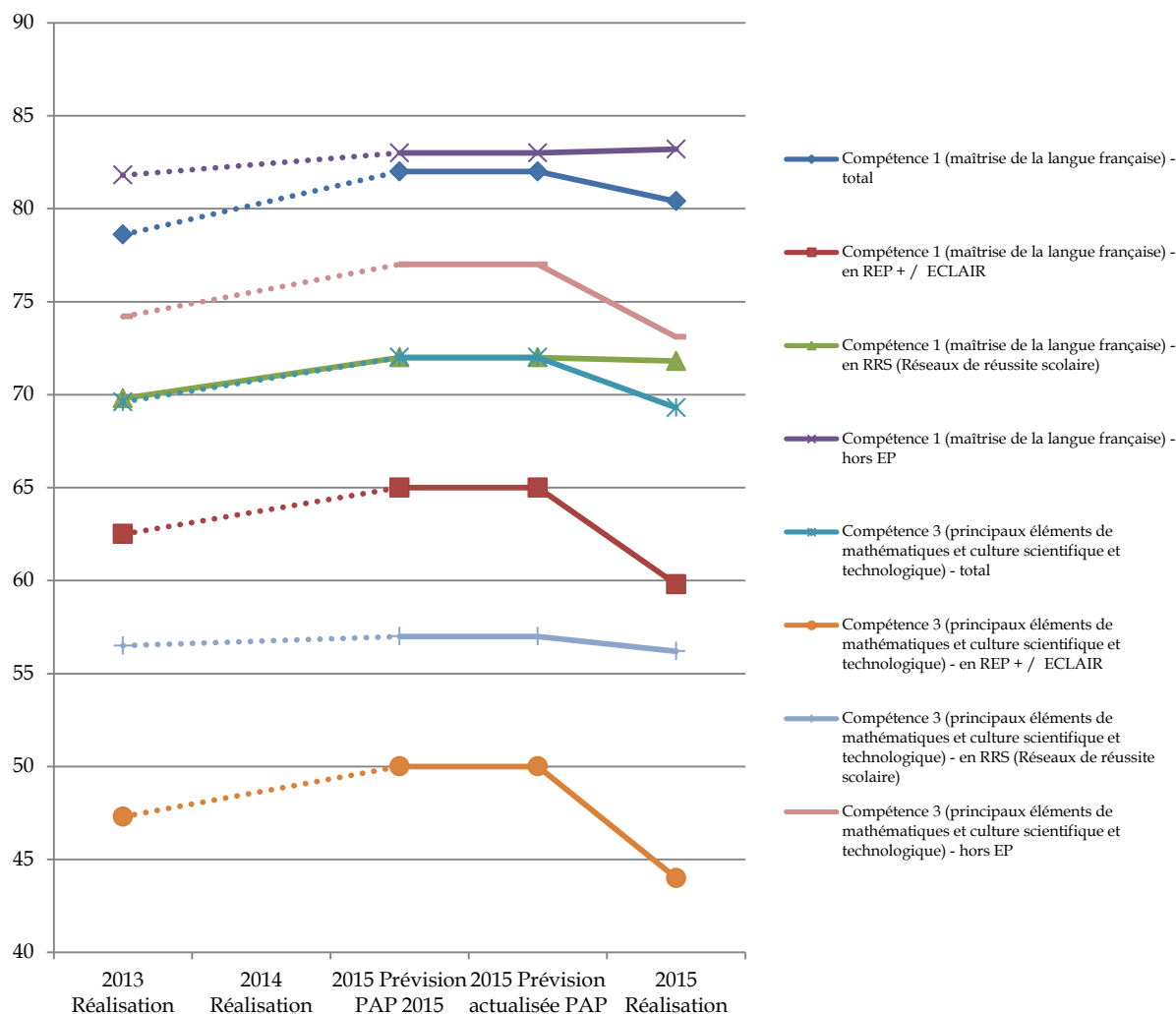


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Dans le premier degré public, les résultats enregistrés au titre de ces deux compétences sont négatifs. Il convient cependant de noter que, s'agissant de la maîtrise de la langue française, si les établissements situés hors éducation prioritaire connaissent une amélioration de leurs résultats, les établissements REP+ et ECLAIR connaissent une tendance inverse. **Ce constat vient appuyer les conclusions des études PISA, qui mettent en avant le caractère inégalitaire du système scolaire français.**

**Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CM2, les compétences 1 et 3
du socle commun (enseignement public)**

(en pourcentage)



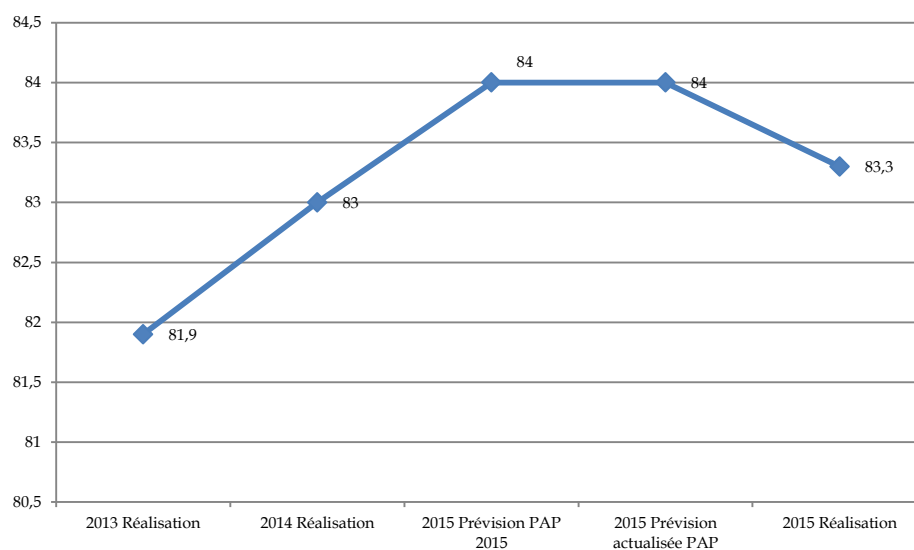
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les résultats enregistrés en matière d'accès au diplôme national du brevet sont inférieurs aux prévisions bien qu'en augmentation par rapport à 2013. Pour autant, comme le note le rapport annuel de performances, **16,7 % d'une génération ne possède pas ce diplôme** dont l'objet est d'évaluer les connaissances et les compétences acquises à la fin du collège.

MM. GÉRARD LONGUET ET THIERRY FOUCAUD, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Taux d'accès au diplôme national du brevet

(en pourcentage)

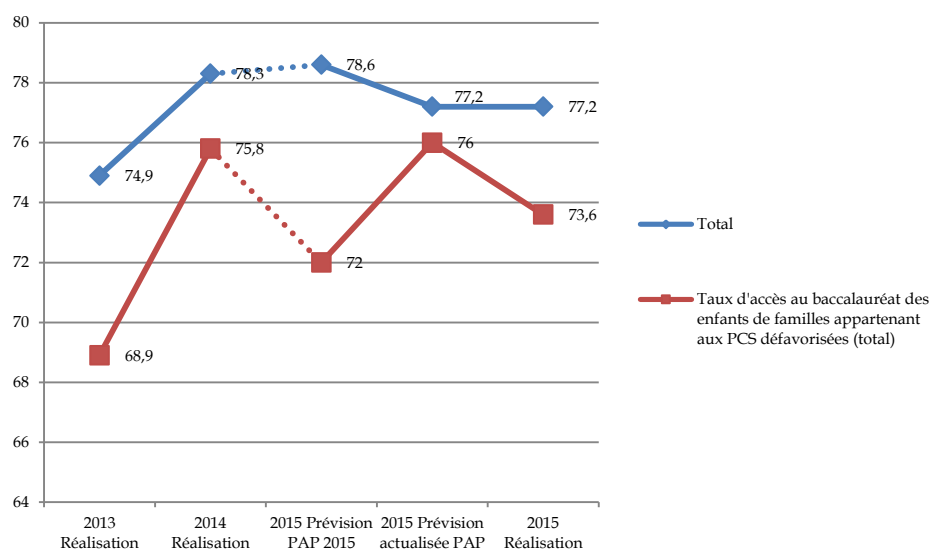


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Enfin, s'agissant des taux d'accès au baccalauréat, en 2015, seuls 73,6 % des enfants de familles appartenant aux professions et catégories socio-professionnelles défavorisées ont eu accès au baccalauréat contre 77,2 % au sein de la population générale. Entre 2013 et 2015 cet écart s'est en outre creusé.

Taux d'accès au baccalauréat

(en pourcentage)



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

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL THIERRY FOUCAUD

1. La poursuite de la reconstitution des moyens humains en faveur de l'éducation

Votre rapporteur spécial se félicite que, pour la deuxième année consécutive, le schéma d'emplois de la mission « Enseignement scolaire » soit respecté, voire dépassé. En effet, **cette hausse des effectifs ne fait que rétablir les moyens humains consacrés à l'éducation nationale, qui avaient fait l'objet de coupes drastiques sous le précédent Gouvernement.**

En particulier, les 5 060 postes créés dans le premier degré permettront de renforcer les équipes pédagogiques existantes alors que c'est à cet âge que se cristallisent les principales difficultés en lecture, en écriture et en calcul. Ainsi, le dispositif « Plus de maîtres que de classes », qui permet à certaines écoles situées dans les zones les plus fragiles de disposer d'un maître supplémentaire, a été renforcé à hauteur de 500 enseignants supplémentaires en 2015.

Votre rapporteur spécial se félicite en outre que le rythme des créations de postes dans l'enseignement technique agricole soit tenu.

2. Des difficultés de recrutement en partie liées à l'absence de visibilité pour les candidats

Votre rapporteur spécial prend acte de la difficulté à pourvoir l'ensemble des postes ouverts aux concours de recrutement.

Ainsi qu'il l'a indiqué à plusieurs reprises, il estime que la reconstitution d'un vivier de candidats après une diminution importante du nombre de postes ouverts constitue un processus lent. Il considère cependant que pour redonner de la visibilité aux candidats potentiels, il serait souhaitable que le ministère définisse **un calendrier pluriannuel de recrutements par discipline.**

3. Un plafond d'emplois ne traduisant qu'imparfaitement les effectifs totaux de l'éducation nationale

Votre rapporteur spécial ne peut que réitérer son souhait que **les 47 597 assistants d'éducation rémunérés au 31 décembre 2015 soient soumis à un plafond d'emplois, le cas échéant spécifique afin de permettre au Parlement de connaître de manière exhaustive les effectifs employés par l'éducation nationale et leur évolution dans le temps.**

4. Un accompagnement financier de la réforme des rythmes scolaires qui doit être renforcé

S'agissant de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, sans la contester sur le fond, votre rapporteur spécial s'associe aux propos précédents en estimant que **la compensation versée par l'État s'avère insuffisante pour de nombreuses communes. Il regrette également que la dotation prévue au titre du fonds de soutien au développement des activités périscolaires ait été manifestement sous-budgétée pour 2016, ainsi qu'en atteste l'exécution 2015.**

**MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES »**

**MM. MICHEL BOUVARD ET THIERRY CARCENAC,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 211 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 214 |
| 1. <i>Une exécution budgétaire en diminution constante, et inférieure à la prévision initiale</i> | 214 |
| 2. <i>Des dépenses de personnel pour la première fois en recul par rapport à l'exercice précédent</i> | 215 |
| 3. <i>Un effort sur le fonctionnement réel mais nécessairement limité en l'absence de réformes structurelles</i> | 218 |
| 4. <i>L'effondrement des investissements : entre tentation du court terme et menaces sur les grands chantiers informatiques</i> | 220 |
| 5. <i>L'entretien des bâtiments de l'État : des dépenses de plus en plus faibles, qui n'ont plus leur place au sein de la mission</i> | 224 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

Composée de cinq programmes en 2015, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est **la principale mission budgétaire des ministères économiques et financiers (MEF)**.

Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » **et le programme 302** « Facilitation et sécurisation des échanges » **correspondent aux deux grandes directions à réseau du périmètre ministériel**, c'est-à-dire la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Celles-ci rassemblent à elles seules 87,3 % des crédits de la mission et concentrent les grands enjeux de modernisation.

Les trois autres programmes correspondant à des **politiques de pilotage ou de coordination à dimension interministérielle** :

- **le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières »¹** porte les crédits de divers services à vocation transversale, voire interministérielle : cabinets des ministères économiques et financiers, secrétariat général, direction du budget (DB), direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), inspection générale des finances (IGF), Tracfin, agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), service des achats de l'État (SAE), autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), ou encore le nouveau centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH).

- **le programme 148 « Fonction publique »** finance diverses mesures relatives à la fonction publique, notamment l'action sociale interministérielle (chèques-vacances, chèque emploi service universel, aides au logement etc.), et porte la subvention des cinq instituts régionaux d'administration (IRA) et à l'école nationale d'administration (ENA) ;

- **le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État »**, enfin, a vocation à retracer les dépenses d'entretien lourd des bâtiments appartenant à l'État et occupés par ses services.

Le pilotage de la masse salariale constitue le principal enjeu de la mission, compte tenu du poids des crédits de personnel, qui représentent 78,3 % du total des crédits exécutés.

¹ Depuis 2015, le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » porte également les crédits du programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État », supprimé.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en milliers d'euros) (en CP)

| | LFI 2015 | FDC/ADP prévus en LFI 2015 | Reports entrants (hors FDC) | Reports entrants sur FDC | Transferts Virements | Décrets d'avance et d'annulation | LFR 2015 | Reports sortants (y.c. FDC) et crédits non consommés | FDC/ADP exécutés | Exécution 2015 |
|--------------|------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|-------------------------|--|---------------|---|---------------------|-------------------|
| [134] | 874 551 | 0 | 80 239 | 194 | -239 | -37 840 | 95 312 | -70 270 | 4 824 | 946 771 |
| [220] | 448 505 | 16 000 | 7 743 | 1 441 | -995 | -7 862 | -3 000 | -13 600 | 18 990 | 451 222 |
| [305] | 462 316 | 1 570 | 2 137 | 545 | 1 308 | -6 834 | | -6 943 | 1 578 | 454 107 |
| TOTAL | 1 785 372 | 17 570 | 90 119 | 2 181 | 74 | -52 536 | 92 312 | -90 813 | 25 391 | 1 852 100 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses du ministère du budget). FDC : fonds de concours. ADP : attribution de produits.

MM. MICHEL BOUVARD ET THIERRY CARCENAC, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Exécution des crédits de la mission par programme en 2015

(en millions d'euros)

| Programme | Crédits exécutés en 2014 | | Crédits votés LFI 2015 | | Crédits exécutés 2015 | | Exé 2015 / exé 2014 | | Exé 2015 / LFI 2015 | | |
|--|--------------------------|-----------------|------------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|---------------------|--------------|---------------------|--------------|--------------|
| | Total | dont T2 | Total | dont T2 | Total | dont T2 | Total | dont T2 | Total | dont T2 | |
| [156] Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local | AE | 8 287,7 | 7 119,1 | 8 338,2 | 7 077,7 | 8 137,7 | 7 059,3 | -1,8% | -0,8% | -2,4% | -0,3% |
| | CP | 8 276,4 | 7 119,1 | 8 237,3 | 7 077,7 | 8 149,6 | 7 059,3 | -1,5% | -0,8% | -1,1% | -0,3% |
| [302] Facilitation et sécurisation des échanges | AE | 1 601,3 | 1 142,0 | 1 594,3 | 1 131,7 | 1 571,8 | 1 136,8 | -1,8% | -0,5% | -1,4% | 0,5% |
| | CP | 1 576,7 | 1 142,0 | 1 607,0 | 1 131,7 | 1 573,5 | 1 136,8 | -0,2% | -0,5% | -2,1% | 0,5% |
| [218] Conduite et pilotage des politiques économiques et financières | AE | 1 013,3 | 513,2 | 1 092,8 | 511,1 | 987,6 | 507,0 | -2,5% | -1,2% | -9,6% | -0,8% |
| | CP | 1 056,5 | 513,2 | 1 056,5 | 511,1 | 1 051,3 | 507,0 | -0,5% | -1,2% | -0,5% | -0,8% |
| [148] Fonction publique | AE | 169,9 | 0,2 | 202,3 | 0,2 | 202,5 | 0,2 | 19,2% | -24,4% | 0,1% | -36,9% |
| | CP | 196,5 | 0,2 | 205,3 | 0,2 | 193,4 | 0,2 | -1,6% | -24,4% | -5,8% | -36,9% |
| [309] Entretien des bâtiments de l'État | AE | 145,3 | | 150,4 | | 133,5 | | -8,1% | | -11,2% | |
| | CP | 157,1 | | 160,4 | | 143,9 | | -8,4% | | -10,3% | |
| TOTAL MISSION | AE | 11 217,5 | 8 774,5 | 11 378,0 | 8 720,8 | 11 033,1 | 8 703,3 | -1,6% | -0,8% | -3,0% | -0,2% |
| | CP | 11 263,2 | 8 774,5 | 11 266,5 | 8 720,8 | 11 111,7 | 8 703,3 | -1,3% | -0,8% | -1,4% | -0,2% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires).

Exécution des crédits de la mission par titre en 2015

(en millions d'euros)

| Programme | | Crédits exécutés en 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exé 2015 / exé 2014 | Exé 2015 / LFI 2015 |
|-------------------------------------|----|--------------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------|------------------------|
| Titre 2 - Personnel | AE | 8 774,5 | 8 720,8 | 8 703,3 | -0,8% | -0,2% |
| | CP | 8 774,5 | 8 720,8 | 8 703,3 | -0,8% | -0,2% |
| Titre 3 - Fonctionnement | AE | 1 999,1 | 2 167,1 | 1 924,0 | -3,8% | -11,2% |
| | CP | 2 026,9 | 2 042,7 | 1 976,5 | -2,5% | -3,2% |
| Titre 5 - Investissement | AE | 201,2 | 231,1 | 164,8 | -18,1% | -28,7% |
| | CP | 212,1 | 244,0 | 187,4 | -11,6% | -23,2% |
| Titre 6 - Intervention | AE | 242,5 | 258,5 | 240,8 | -0,7% | -6,8% |
| | CP | 249,5 | 258,4 | 244,3 | -2,1% | -5,5% |
| Titre 7 - Opérations financières | AE | 0,3 | 0,6 | 0,4 | 44,1% | -40,0% |
| | CP | 0,3 | 0,6 | 0,4 | 43,5% | -40,0% |
| TOTAL MISSION | AE | 11 217,6 | 11 378,1 | 11 033,1 | -1,6% | -3,0% |
| | CP | 11 263,3 | 11 266,5 | 11 111,7 | -1,3% | -1,4% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires).

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Une exécution budgétaire en diminution constante, et inférieure à la prévision initiale

Au titre de l'exercice 2015, et dans la continuité des exercices précédents, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » a apporté **une contribution importante à l'effort de maîtrise de la dépense publique**. Ainsi, les crédits exécutés en 2015, soit 11,1 milliards d'euros en CP, sont tout à la fois :

- en baisse de 1,3 % (151,5 millions d'euros) par rapport à 2014 ;

- inférieurs à 1,4 % (154,8 millions d'euros) aux crédits ouverts en **loi de finances initiale**, soit un taux d'exécution très élevé de 98,6 % en CP (et de 98 % en AE) qui témoigne d'un pilotage infra-annuel globalement rigoureux ;

- inférieurs de 2 % (171 millions d'euros) à la **programmation pluriannuelle** : la maîtrise des dépenses de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » permet d'aller au-delà de la norme « zéro valeur » applicable au budget de l'État en général (hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »).

MM. MICHEL BOUVARD ET THIERRY CARCENAC, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Programmation pluriannuelle de la mission

(en millions d'euros) (en CP)

| | |
|--|-------|
| Loi de programmation des finances publiques 2015-2017 | 8 506 |
| Exécution budgétaire 2015 | 8 335 |
| Écart exécution / LPFP | - 171 |

Source : ministère du budget. Total sous norme de dépense, format constant 2015.
Hors contribution au CAS « Pensions », hors PIA et hors fonds de concours.

Si ces bons résultats doivent cette année encore être salués, il convient toutefois d'y apporter quelques nuances.

Premièrement, la maîtrise des dépenses s'explique en partie par une régulation budgétaire très forte, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » étant coutumière des ajustements massifs en cours de gestion, à son détriment. **En 2015, 170 millions d'euros ont ainsi été annulés** par des mesures réglementaires (99 millions d'euros) et par la loi de finances rectificative (71 millions d'euros). Une programmation budgétaire « au plus près » serait bien entendu préférable. Dans le cas de l'exercice 2015, une partie des annulations est toutefois liée au financement des **mesures urgentes du plan de lutte contre le terrorisme**¹ (cf. *infra*), ce qui est bien entendu compréhensible.

Deuxièmement, si l'effort est partagé, il l'est inégalement entre les programmes, et surtout entre les catégories de dépenses - **avec une préférence marquée pour les économies ponctuelles les plus « faciles »**, notamment sur les investissements.

2. Des dépenses de personnel pour la première fois en recul par rapport à l'exercice précédent

Sur l'ensemble de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », les dépenses de personnel exécutées en 2015 affichent une diminution de 0,2 % (17,5 millions d'euros) par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale, pour s'établir à 8 703,3 milliards d'euros. **Surtout, les dépenses de titre 2 sont pour la première fois inférieures à celle de l'exercice précédent, avec une diminution de 0,8 % (71,2 millions d'euros) par rapport à l'année 2014.** Pour mémoire, ils étaient en hausse de 0,4 % de 2013 à 2014, et en hausse de 0,7 % de 2012 à 2013. L'exécution 2015 retrouve donc un niveau proche de l'exécution 2013 (8 739 millions d'euros). Il en va de même pour la contribution au CAS « Pensions », pour la première fois en recul (- 0,7 %) par rapport à l'exercice précédent. **Ces bons résultats,**

¹ Annulation de 18,9 millions d'euros (AE = CP) sur l'ensemble de la mission et ouverture de 5 millions d'euros (AE = CP) sur le programme 302, par le décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

qui marquent l'effort consenti sur longue période par la mission, devraient d'ailleurs se prolonger cette année, comme le prévoit la loi de finances initiale pour 2016, sous réserve d'un pilotage rigoureux.

Le plafond d'emplois est lui aussi respecté, avec 128 875 ETPT en exécution contre 132 202 ETPT autorisés en loi de finances initiale, soit un écart de 3 327 ETPT, supérieur à l'écart de 2 901 ETPT constaté en 2014. C'était déjà le cas les années précédentes, et de manière assez large, ce qui amène la Cour des comptes à estimer que « le plafond d'emplois ne constitue pas l'outil principal de réduction des emplois, qui résulte davantage de la norme de dépense et dans une moindre mesure du schéma d'emplois ». En exécution, le schéma d'emplois manque en effet sa cible de peu (46 ETP), pour s'établir à - 2 354 ETP, un niveau néanmoins très proche de la prévision (- 2 400 ETP) et supérieur à la prévision révisée (- 2312 ETP).

Exécution du plafond d'emplois et du schéma d'emplois

| | Plafond d'emplois (ETPT) | | | Schéma d'emplois (ETP) | | |
|--|--------------------------|----------------|---------------|------------------------|----------------|-----------|
| | LFI 2015 | Exécution 2015 | Écart | LFI 2015 | Exécution 2015 | Écart |
| P.156 - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local | 110 066 | 107 202 | -2 864 | -2 000 | -2 000 | 0 |
| P.302 - Facilitation et sécurisation des échanges | 16 396 | 16 216 | -180 | -250* | -233 | 17 |
| P.218 - Conduite et pilotage des politiques économiques et financières | 5 740 | 5 457 | -283 | -150* | -121 | 29 |
| Total pour la mission | 132 202 | 128 875 | -3 327 | -2 400* | -2 354 | 46 |

*En cours de gestion, les schémas d'emplois des programmes 302 et 218 ont été révisés à -215 ETP et -97 ETP respectivement. Le schéma d'emploi de la mission a en conséquence été révisé à -2312 ETPT.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires).

En valeur absolue, c'est logiquement sur la DGFIP que repose l'essentiel de l'effort sur le titre 2, dont les dépenses diminuent de 0,8 % (59,8 millions d'euros) par rapport à 2014, et de 0,3 % (18,4 millions d'euros) par rapport à la prévision. Elle assume également, de loin, la majeure partie des baisses d'effectifs, soit 2 864 ETPT, et a respecté avec exactitude le schéma d'emplois (2 000 ETP supprimés). Les suppressions portent quasi-intégralement sur les services départementaux, en cours de rationalisation, au profit notamment des services *ad hoc* tels que le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), dont les résultats (2,7 milliards d'euros

MM. MICHEL BOUVARD ET THIERRY CARCENAC, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

en 2015), excellents quoiqu'en partie ponctuels, justifient le renforcement¹. Les effectifs du STDR ont été portés à 159 agents en 2015.

Ces bons résultats, incontestables, doivent toutefois être nuancés dans la mesure où ils tiennent en partie à la sous-évaluation chronique par la DGFIP des départs en retraite, ainsi que l'avaient déjà souligné vos rapporteurs spéciaux l'année dernière. Ceux-ci se sont ainsi élevés à 3 748 au lieu des 3 500 prévus, ce qui a opportunément contribué au strict respect du schéma d'emplois... **et permis à la DGFIP de procéder à de nouveaux recrutements à partir des listes complémentaires des concours,** notamment sur les catégories B et C, transformant ainsi une marge de manœuvre à court terme en une charge à long terme. Chaque année supplémentaire où cette surévaluation se produit rend moins crédible son caractère « imprévisible », **et met davantage en doute la sincérité de la programmation budgétaire.**

La DGDDI, à l'inverse, se signale par un dépassement de 0,5 % (5,1 millions d'euros) de l'enveloppe ouverte en loi de finances initiale, ses crédits de personnel s'établissant en exécution à 1 136,8 millions d'euros. Le dépassement a été comblé par un virement du programme 156, en vertu du principe de l'auto-assurance. **Certes, le recrutement de 35 ETP dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme, décidé à la suite des attentats du 11 janvier 2015, explique une partie du dépassement de l'enveloppe initiale.** Ces recrutements ont d'ailleurs conduit à une correction du schéma d'emplois en cours de gestion, ramené de - 250 ETP à - 215 ETP. **Toutefois, la sur-exécution des crédits de titre 2 s'explique aussi par la surévaluation des départs en retraite,** lesquels n'ont finalement porté que sur 490 ETP au lieu des 515 ETP prévus en loi de finances initiale pour 2015. Si cette situation est inverse à celle que connaît la DGFIP, elle en partage le même caractère récurrent. Si des progrès restent à faire, il convient tout de même de relever **une amélioration tendancielle du pilotage, qui a notamment permis un dépassement en exécution du schéma d'emplois corrigé, à - 233 ETP.**

La question de la programmation des crédits de personnel de la DGDDI demandera à l'avenir **une vigilance supplémentaire.** En effet, les 35 recrutements supplémentaires dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme représentent un enjeu très modeste au regard des **1 000 postes supplémentaires à la DGDDI annoncés par le Président de la République le 16 novembre 2015,** devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles, à la suite des attentats du 13 novembre 2015. **Ces recrutements doivent avoir lieu en 2016 et en 2017, pour une création nette de 535 ETP,** venant en correction de la trajectoire initiale². D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, les 250 premiers agents de constatation de la branche

¹ Le 1^{er} juin 2015, cinq pôles régionaux du STDR ont été ouverts : Lyon, Marseille, Bordeaux, Strasbourg, Paris, Saint-Germain-en-Laye et Vanves. S'y ajoutent depuis juin 2016 trois nouveaux pôles à Lille, Nantes et Ermont.

² Plan de renforcement de l'action de la douane en matière de lutte contre le terrorisme et de contrôle aux frontières, 22 janvier 2016.

surveillance de la DGDDI ont achevé leur formation à l'école de La Rochelle le 24 mai 2016. Si ces créations de postes sont évidemment souhaitables et justifiées compte tenu du contexte, **elles doivent être distinguées des suppressions de postes liées à la nécessaire rationalisation du réseau territorial de la DGDDI, et ne sauraient être analysées au sein d'un même schéma d'emplois « synthétique ».**

Par ailleurs, la question de l'évolution des effectifs de la douane doit s'accompagner d'une **réflexion ambitieuse, et à long terme, sur la nature de ses métiers** : ceux-ci pourraient connaître des évolutions profondes dans les prochaines années, du moins si l'État entend s'adapter aux nouveaux risques liés au terrorisme et aux grandes fraudes douanières, aux incertitudes actuellement pesant sur les limites du territoire douanier européen¹, et aux défis posés par la collecte des droits et taxes à l'heure d'Internet et du commerce en ligne – cette dernière remarque valant aussi pour la DGFIP.

Le schéma d'emplois initial du programme 218, soit - 150 ETP, a été révisé en cours de gestion à - 97 EPT, de nombreux départs ayant déjà eu lieu à la fin de l'année 2014 en raison de l'arrêt de l'Opérateur national de paye (ONP, cf. *infra*). L'exercice 2015 ayant à son tour été marqué par un très fort *turnover* (le programme regroupe entre autres les cabinets ministériels, les directions d'État-major et plusieurs structures de « projet »), le schéma d'emplois révisé a lui-même été dépassé, avec une diminution de 121 ETP, les crédits de personnel affichant quant à eux une baisse de 0,8 % (4,1 millions d'euros), pour s'établir à 507 millions d'euros.

3. Un effort sur le fonctionnement réel mais nécessairement limité en l'absence de réformes structurelles

Eu égard aux faibles marges de manœuvre existant sur les dépenses de personnel, **les efforts de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » reposent de fait en totalité sur les crédits hors titre 2** : ceux-ci, qui représentent 11,7 % des crédits de la mission, s'élèvent à 2,4 milliards d'euros en CP en 2015, en baisse de 3,2 % (80 millions d'euros) par rapport à l'exécution 2014.

Avec 82 % des crédits hors titre 2 de la mission (1 976,5 millions d'euros), les dépenses de fonctionnement constituent le principal gisement d'économies, surtout dans un périmètre ministériel très concerné par les enjeux liés à la dématérialisation et à la révolution numérique. De fait, un effort sensible est réalisé sur les dépenses de fonctionnement, qui diminuent en CP de 2,5 % par rapport à l'exécution 2014 et de 3,2 % par rapport à la prévision initiale. L'effort est encore plus notable en AE, avec une baisse de respectivement 3,8 % et 11,2 %. **Pour autant, rappelons qu'aucune économie de fonctionnement ne saurait tenir lieu de réforme structurelle.** On

¹ Notamment à la suite du vote du 23 juin 2016 sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne.

MM. MICHEL BOUVARD ET THIERRY CARCENAC, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

rappellera à cet égard, par exemple, que **le réseau territorial des trésoreries est appelé à évoluer** pour accompagner la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale.

L'effort de rationalisation entrepris par la DGFIP porte ses fruits, comme le montre la baisse de 5,6 % en un an de ses dépenses de fonctionnement. **Les économies reposent principalement sur les frais d'affranchissement**, qui constituent, avec environ de 360 millions de plis papiers, le second poste du budget de fonctionnement de la DGFIP. Elles sont exécutées à hauteur de 193,3 millions d'euros, en nette baisse par rapport à la prévision initiale de 219 millions d'euros. Le rapport d'avril 2015 rendu dans le cadre des « revues de dépenses » incite à « *faire de la dématérialisation la règle et du papier l'exception* », le cas échéant en facturant les envois au prix de deux euros¹. **En matière immobilière, l'abandon de 61 000 mètres carrés en 2015**, en priorité sur le parc locatif, permet d'économiser près de 6,8 millions d'euros en année pleine. **Il s'agit là d'économies vertueuses**, qui avec la réorganisation du réseau territorial doivent permettre de moderniser la DGFIP ; **elles doivent être préférées aux économies plus « faciles » sur les moyens courants (chauffage etc.) à tâches inchangées (voire alourdies, avec par exemple la gestion du CICE)**, qui dégradent les conditions de travail des agents et *in fine* la qualité du service public.

Les dépenses de fonctionnement de la DGDDI sont en revanche en hausse de 3,7 % (170,6 millions d'euros) en CP par rapport à 2014. Une partie s'explique par l'abondement de crédits dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme, par le décret d'avance du 9 avril 2015. Cela toutefois ne suffit pas à justifier un dépassement qui est régulièrement constaté, et régulièrement noté par vos rapporteurs spéciaux : **de fait, la douane peine à maîtriser ses dépenses de fonctionnement courant**, la programmation initiale du titre 3 étant souvent trop optimiste. Parmi les postes de dépenses problématiques², on signalera notamment les fournitures de bureau courantes (1,2 million d'euros, + 29,2 % par rapport à 2014) et les dépenses de bureautique (33,8 millions d'euros, + 52,2 %). Le titre 3 retrace aussi les intérêts et condamnations, en hausse de 160,1 % à 3,4 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement du programme 218 sont stables (+ 0,3 %) par rapport à l'exécution 2014 : les économies sur les charges courantes prévues en loi de finances initiale ne se sont pas concrétisées.

¹ Rapport établi par le service du pilotage et du budget de la DGFIP dans le cadre des « revues de dépense », avril 2015.

² Le tableau présentant l'analyse synthétique des coûts du programme 302 constitue un outil bienvenu. D'une manière générale, vos rapporteurs spéciaux notent l'amélioration de la qualité de certains éléments présentés dans le rapport annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Les dépenses de fonctionnement du programme 148 incluent les subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux cinq instituts régionaux d'administration (IRA) et de l'école nationale d'administration (ENA), pour un total de 70,4 millions d'euros, seulement diminué de la mise en réserve initiale par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale. **Structurellement, toutefois, la situation financière de l'ENA est préoccupante**, ce que le rapport annuel de performances résume ainsi : « *L'École mène en parallèle un travail approfondi sur ses métiers afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires nécessaires pour mettre en œuvre le triennal 2015-2017, en dépit des réductions d'effectifs significatives¹* ». **De fait, la subvention de l'État est en diminution régulière** (31,7 millions d'euros en 2014, 31,4 millions d'euros en 2015, 31,9 millions d'euros en 2016), alors que les charges augmentent (40,6 millions d'euros en 2015). **Dès lors, il conviendra de réexaminer prochainement les conséquences de la double implantation de l'ENA, à Paris et à Strasbourg.**

4. L'effondrement des investissements : entre tentation du court terme et menaces sur les grands chantiers informatiques

Alors qu'elles représentent seulement 1,7 % (187,4 millions d'euros en CP) du poids budgétaire de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », **les dépenses d'investissement ont de loin constitué la principale variable d'ajustement en 2015**, en valeur relative et parfois même en valeur absolue.

L'investissement s'effondre ainsi de 18,1 % (36,4 millions d'euros) par rapport à l'exercice 2014 en AE, et même de 28,7 % (66,3 millions d'euros) par rapport à la loi de finances pour 2015, dont les ambitions affichées en la matière auront fait long feu. En CP, la situation est à peine meilleure, avec une baisse de respectivement 11,6 % et 23,2 %.

Cette situation est d'autant plus grave qu'elle est récurrente, en dépit des appels réitérés chaque année par vos rapporteurs spéciaux à ne pas sacrifier l'investissement sur l'autel de l'équilibre budgétaire de court terme - d'autant que ces économies ponctuelles seront de toute évidence à la source de coûts sur longue période.

À la DGDDI, les dépenses de titre 5 accusent une baisse de AE de 25 % (15,7 millions d'euros) par rapport à 2014, et de 22,5 % (13,7 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale - la comparaison entre la prévision et l'exécution étant encore plus marquée en CP, avec une diminution de 35,5 % (25,8 millions d'euros). Le renouvellement du parc aérien et naval de la douane est ainsi freiné (20,4 millions d'euros, - 22,4 % par rapport à 2014), de même que les investissements liés au projet PNR (*Passenger Name Record*, 1,03 million d'euros, - 73,7 % par rapport à 2014).

¹ Les emplois de l'ENA sont passés de 498 ETPT en exécution 2014 à 488 ETPT en exécution 2015. On notera que le plafond d'emploi fixé en loi de finances initiale, soit 520 ETPT, n'a pas grand sens.

MM. MICHEL BOUVARD ET THIERRY CARCENAC, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Il convient toutefois de **saluer l'achèvement du centre informatique douanier (CID), pour un coût total de 11,2 millions d'euros répartis sur 2014 et 2015**, de surcroît en respectant le budget initial. Ceci explique la hausse en 2015 des investissements immobiliers (+ 82,5 % par rapport à 2014, à 9,3 millions d'euros) et informatiques (+ 21,2 %, à 11,8 millions d'euros). Situé à Osny (Val d'Oise), le CID, troisième plus grand data center de l'État en Île-de-France, est **un investissement vertueux par excellence** :

- **d'abord, il permet une baisse importante et durable des coûts de fonctionnement** (immobilier, maintenance informatique, réfrigération etc.), tout en améliorant la performance des applications existantes de la DGDDI ;

- **ensuite, il ouvre la possibilité de développer de nouveaux projets de dématérialisation des services de la DGDDI**, dans des conditions favorables ;

- **enfin, il est un exemple bienvenu de mutualisation et de valorisation des investissements** : la DGDDI, qui n'occupe plus qu'un tiers du CID pour ses propres systèmes informatiques, a mis en place une **offre d'hébergement à destination de plusieurs ministères**. Le ministère de la justice et le ministère de la culture y sont déjà hébergés, ainsi que Tracfin, le CISIRH (cf. *infra*) et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), et d'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, un tiers des capacités sont toujours disponibles.

Par ailleurs, les investissements de la DGDDI devraient reprendre, avec une enveloppe de 45 millions d'euros supplémentaires pour 2016 et 2017 pour l'achat d'équipements nouveaux, dans le cadre du plan de renforcement de l'action de la douane en matière de lutte contre le terrorisme et de contrôle aux frontières.

Les annonces du Pacte de Sécurité pour la DGDDI

Outre les 1 000 recrutements supplémentaires (cf. *supra*), 45 millions d'euros seront alloués à l'achat d'équipements supplémentaires dont les agents ont besoin pour assurer leurs missions, ainsi répartis :

- **6,2 millions d'euros pour améliorer les équipements** : habillement, gilets pare-balles, armement (pistolet mitrailleur UK UMP 9 mm), véhicules et motos ;

- **5,4 millions d'euros pour couvrir des travaux de sécurisation** des sites de la DGDDI ;

- **15 millions d'euros pour le renforcement des capacités actuelles de la DGDDI en matière de détection des trafics illicites** : spectromètres, systèmes d'inspection RX fixes et mobiles, analyseurs de particules (stupéfiants et explosifs), scanners fixes et mobiles à « haute énergie » ;

- **16,4 millions d'euros au titre de divers investissements informatiques**, tant pour le programme PNR (*Passenger Name Record*) que pour l'informatique douanière ;

- 2 millions d'euros pour couvrir l'augmentation des frais de fonctionnement de l'École des Douanes.

Source : Plan de renforcement de l'action de la douane en matière de lutte contre le terrorisme et de contrôle aux frontières, 22 janvier 2016. Ce plan fait suite aux annonces du Président de la République le 16 novembre 2015, devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles, après les attentats du 13 novembre 2015.

Les dépenses d'investissement du programme 218 sont certes assez stables en exécution par rapport à 2014 (- 0,1 % en CP), car elles avaient déjà connu une décrue importante l'année dernière, mais en recul très marqué par rapport à la loi de finances initiale, à -53,3 % en AE (31 millions d'euros) et - 41,2 % en CP (24,2 millions d'euros). **Les dépenses d'investissement du programme 156**, quant à elles, sont certes en hausse de 37,8 % en CP (9,3 millions d'euros) par rapport à la prévision initiale, mais aussi en baisse de 12,8 % en CP (5 millions d'euros) par rapport à l'exercice 2014.

La situation de ces deux programmes, presque impossible à lire dans les documents budgétaires mais de toute évidence inquiétante, s'explique en fait par **un seul et même problème : les difficultés et les retards dans le déploiement du projet RENOIRH, un projet de système d'information des ressources humaines (SIRH)** développé à destination des ministères qui en feraient la demande, et piloté par le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) du programme 218. Toutefois, les principaux enjeux budgétaires concernent la version du SIRH développée pour l'usage des ministères économiques et financiers (MEF), **le projet SIRHIUS, dont la DGFIP (programme 156) est le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre.**

Rappelons avant toute chose que **les projets SIRHIUS et RENOIRH sont tout ce qu'il reste du projet de l'Opérateur national de paye (ONP)**, dont le volet « SI-Paye » a été interrompu en mars 2014, après six années de **développement en pure perte - évaluée à environ un milliard d'euros**, et à près de 286 millions d'euros sur la seule période comprise entre 2009 et 2013¹. Le logiciel unifié de paye pour les 2,5 millions d'agents de l'État devait en effet être connecté aux nouveaux SIRH, et c'est dans cette connexion que se trouvaient l'essentiel des gains attendus.

Or il se trouve que d'importantes incertitudes pèsent également sur SIRHIUS. Dans un référé du 20 avril 2016², la Cour des comptes note que « dix ans après son lancement, force est de constater que ce projet a pris un retard important et que son déploiement est loin d'être achevé ». Celui-ci devait initialement s'achever en 2014, mais **n'a pas cessé d'être repoussé depuis, et**

¹ D'après les chiffres fournis par le directeur interministériel des systèmes d'information et de communication (DISIC), Jacques Marzin, à l'occasion de l'audition conjointe du 21 mai 2014 sur le projet de l'Opérateur national de paye devant la commission des finances.

² Référé S 2016-0980 sur le déploiement du système d'information des ressources humaines des ministères économiques et financiers (SIRHIUS), 20 avril 2016.

MM. MICHEL BOUVARD ET THIERRY CARCENAC, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

pourrait se prolonger jusqu'à mi-2018. À ce jour, seules quatre directions des ministères économiques et financiers ont effectué la bascule sur SIRHIUS¹, et encore avec retard et de manière partielle. Quant à la DGFIP, qui représente à elle-seule 74 % des effectifs concernés - et assure le développement du projet... - elle a repoussé cette échéance à juin 2018². Par ailleurs, **aucune décision n'a été prise à ce jour concernant la réorganisation des services RH déconcentrés** en lien avec le déploiement de SIRHIUS, alors que c'est pourtant de cela que dépend l'essentiel des réductions d'effectifs attendues (300 ETP).

D'après la Cour des comptes, **les difficultés du projet SIRHIUS, qui ne rappellent que trop celles de l'ONP, sont largement imputables aux défauts de gouvernance du projet**³, éclatée entre de multiples directions générales et « *reposant sur le consensus des parties prenantes, au lieu de la confier au secrétaire général, à l'opposé des bonnes pratiques reconnues pour la gestion des grands projets informatiques* », ce qui témoigne de « *la faiblesse du positionnement institutionnel du secrétariat général* ».

Si les documents budgétaires ne permettent pas d'évaluer le coût complet de SIRHIUS, la Cour des comptes estime que celui-ci pourrait être de 104 millions d'euros depuis son lancement, et qu'il **pourrait atteindre 140 millions d'euros à horizon 2019**, soit un surcoût (pour l'instant) de 23 %. S'y ajoutent, entre autres, les coûts de RENOIRH, évalués par le rapport annuel de performances à 33,5 millions d'euros, soit plus du double de l'estimation initiale de 16 millions d'euros.

En comparaison, les dépenses d'investissement du programme 148, d'un montant plus modeste, sont « presque » épargnées en CP, puisqu'elles s'établissent à 6,6 millions d'euros (- 17,2 % par rapport à la prévision), mais **s'effondrent en AE à 1,9 million d'euros (soit - 72,8 % par rapport à la prévision, et - 82,7 % par rapport à l'exécution 2014)**, signe d'un report *sine die* de nombreux projets.

¹ La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), le secrétariat général et l'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee). S'y ajoute, également de manière partielle, le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI).

² Réponses du ministre des finances et des comptes publics, Michel Sapin, et du secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, aux observations de la Cour des comptes. Cette échéance a été fixée après la publication du référé. Par ailleurs, les ministres précisent que « le retour sur investissement est désormais clairement mesuré », et que la cible de -300 ETP est confirmée.

³ C'est tout le sens de la création en 2015 de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), placée directement auprès du Premier ministre.

5. L'entretien des bâtiments de l'État : des dépenses de plus en plus faibles, qui n'ont plus leur place au sein de la mission

La diminution des investissements sur le programme 309 est plus marquée encore : les crédits de titre 5 affichent une baisse d'environ 18 % (15 millions d'euros), à la fois par rapport à l'exécution 2014 et par rapport à la loi de finances initiale, pour s'établir à 65 millions d'euros en CP. La tendance est similaire en AE.

Cette situation, qui se répète et s'accroît d'année en année, appelle à des remarques spécifiques.

Premièrement, les diminutions et annulations sont concentrées sur l'action 06 « *Travaux lourds – Mise en conformité et remise en état* », qui porte à elle seule près de la moitié des crédits du programme 309. Le choix des gestionnaires est donc de **réaliser des économies ponctuelles et pour ainsi dire « faciles », en renonçant à des travaux lourds, mais ceci au détriment du maintien en état de l'immobilier de l'État**, ce qui ne manquera pas d'être source de coûts récurrents pendant de nombreuses années.

Deuxièmement, ainsi que le relèvent vos rapporteurs spéciaux au sujet du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », **l'architecture budgétaire de la politique immobilière de l'État est trop complexe et source d'irrégularités**, et de nombreuses dépenses relevant en théorie du programme 309 sont en pratique imputées sur le CAS. Dès lors, et compte tenu de l'attrition progressive de l'enveloppe allouée au programme 309, **sa suppression peut être envisagée**, dans le cadre d'une refonte globale des règles financières de la politique immobilière de l'État.

De plus amples développements sont consacrés à ce sujet par vos rapporteurs spéciaux dans l'annexe relative au CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »**M. ROGER KAROUTCHI, RAPPORTEUR SPÉCIAL****SOMMAIRE**

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 226 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 227 |
| 1. <i>Une année marquée par la crise migratoire</i> | <i>227</i> |
| 2. <i>Une maîtrise des crédits de l'hébergement d'urgence qui masque un report sur d'autres dispositifs d'hébergement</i> | <i>229</i> |
| 3. <i>Un report de charges de 182 millions d'euros sur 2016 pour l'allocation aux demandeurs d'asile.....</i> | <i>230</i> |
| 4. <i>Une sur-exécution des frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière</i> | <i>231</i> |
| 5. <i>Une subvention à l'OFII divisée de moitié en cours d'exécution</i> | <i>231</i> |
| 6. <i>Un dispositif de centre provisoire d'hébergement des réfugiés insuffisant face à l'afflux</i> | <i>232</i> |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La mission « Immigration, asile et intégration » n'a pas vu, en 2014, son architecture connaître de modification. Elle reste ainsi composée de **deux programmes** :

- le **programme 303 « Immigration et asile »**, qui regroupe essentiellement les dépenses liées à la garantie du droit d'asile et à la lutte contre l'immigration irrégulière. Il s'agit principalement de dépenses contraintes dont la dynamique est, du fait du niveau historiquement élevé de la demande d'asile, plutôt à la hausse ;

- le **programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »**, qui rassemble les crédits en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière, à travers la subvention de l'État à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ou les dotations aux associations.

L'exercice 2015 est caractérisé par une **sur-exécution du programme 303 en raison notamment d'une budgétisation insuffisante de l'allocation temporaire d'attente pour les demandeurs d'asile**. Cet écart ne se traduit toutefois pas par une sur-exécution massive, en raison d'un report de charges massif de la dette ainsi contractée auprès de Pôle Emploi sur 2016. Cette exécution en trompe-l'œil permet de **rester, en pur affichage, à des niveaux proches du plafond du triennal** (677 millions d'euros, pour un plafond fixé à 670 millions d'euros). Si l'on tenait compte de la dépense effective d'allocation en 2014, le plafond du triennal serait en réalité dépassé de 131 millions d'euros (+ 20 %).

Programmation pluriannuelle de la mission

(en millions d'euros)

| | 2014 | 2015 |
|---------------------------|---------------|-------------|
| Budget triennal 2013-2016 | 660 | 640 |
| Budget triennal 2015-2017 | - | 670 |
| Loi de finances initiale | 658 | 652 |
| Exécution | 727,2 | 677 |
| Écart exécution / LPFP | + 69,2 | + 25 |

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors fonds de concours et hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en millions d'euros)

| Programme | LFI 2015 | Reports entrants | Décrets d'avance ou annulation | Virement ou transfert | LFR de fin de gestion | Fonds de concours et attributions de produits | Exécution 2015 | Écart consommé/ prévu |
|----------------------|--------------|------------------|--------------------------------|-----------------------|-----------------------|---|----------------|-----------------------|
| Programme 303 | 593,4 | 6,2 | - | 1,8 | - | 25,9 | 617,9 | +24,5 |
| Programme 104 | 58,6 | 0,2 | -5,7 | 3,7 | 2,0 | 8,6 | 59,6 | +1,0 |
| Total mission | 652,0 | 6,4 | -5,7 | 5,5 | 2,0 | 34,5 | 677,5 | +25,5 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

Exécution des crédits de la mission par programme en 2015

(en millions d'euros)

| Programme | | Crédits exécutés en 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits ouverts 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015 / exécution 2014 | Exécution 2015 / LFI 2015 |
|-----------|----|--------------------------|------------------------|----------------------|-----------------------|---------------------------------|---------------------------|
| 303 | AE | 660,5 | 583,8 | 617,4 | 610,8 | -7,5 % | + 4,6 % |
| | CP | 675,7 | 593,4 | 628,8 | 617,9 | -8,6 % | + 4,1 % |
| 104 | AE | 51,0 | 58,0 | 60,6 | 59,6 | +16,8 % | +2,6 % |
| | CP | 51,5 | 58,6 | 61,5 | 59,6 | +15,7 % | +1,7 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une année marquée par la crise migratoire

L'année 2015 a incontestablement été marquée par **l'ampleur de la crise migratoire au niveau mondial et, en particulier, européen**. L'agence Frontex estime à 1 822 000 environ le nombre d'entrées illégales sur le territoire de l'Union européenne en 2015, contre 283 000 en 2014¹. Les principaux pays d'origine de ces migrants sont la Syrie, l'Irak et l'Afghanistan, empruntant la route de la Turquie, de la Grèce puis des Balkans, pour rejoindre l'Allemagne et la Suède, principaux pays de destination.

Bien que non confrontée à un phénomène aussi massif que certains de ses voisins, **la France a connu, en 2015, un nombre record de demandes d'asile, avec 80 075 demandes déposées en 2015 contre 64 811 en 2014** (dont mineurs et réexamens). Cette augmentation a été essentiellement concentrée

¹ Frontex, *Risk Analysis for 2016*, 5 avril 2016. Il convient de souligner le risque de double décompte de la part de Frontex, qui peut enregistrer deux entrées illégales pour la même personne, une fois en Grèce et une fois en Hongrie, par exemple.

au second semestre (+ 44 % de demandes déposées à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides [Ofpra] par rapport à la même période de 2014) et semble d'ailleurs se prolonger sur la première moitié de l'année 2016. Cette augmentation a conduit le Gouvernement à adopter un plan « Migrants » en juin 2015 comprenant notamment des redéploiements en faveur de l'Ofpra et de l'hébergement des demandeurs d'asile.

Cet afflux a un impact direct sur les dépenses de la présente mission, dont le nombre de demandes d'asile déposées et en traitement est le principal déterminant :

- s'agissant de l'Ofpra, cet afflux a eu pour effet d'**enrayer la baisse progressive des délais de traitement et du stock de dossiers de plus de trois mois**. Ainsi, la cible de 7 000 dossiers de plus de trois mois à fin 2015 a été largement dépassée, pour atteindre 13 400 dossiers au 31 décembre 2015. Le délai moyen de traitement, de même, a légèrement augmenté par rapport à 2014, passant de 203 jours à 216 jours, malgré une subvention en hausse d'environ 8 millions d'euros (dont 1 million d'euros redéployés en cours d'année dans le cadre du plan « Migrants ») et un plafond d'emplois en hausse de 67 ETPT ;

- s'agissant de l'hébergement, les dispositifs existants et budgétés **n'ont pas pu subvenir à l'ensemble des besoins**. Le parc de places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) est passé de 24 418 places à fin 2014 à 29 418 places à fin 2015, deux nouveaux appels à projet ayant été lancés en cours d'année dans le cadre du plan « Migrants ». S'agissant de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile n'étant pas accueillis en CADA, malgré la création de 2 000 places d'hébergement d'urgence du dispositif national, la ligne budgétaire a été consommée et la réserve dégelée, sans compter un important report d'une partie du public de migrants vers des dispositifs de droit commun financés par le programme 177 ;

- s'agissant de l'allocation, l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile a entraîné une **progression mécanique du nombre d'allocataires qui ne suffit pas, à elle seule, à expliquer l'insuffisance des crédits de la loi de finances initiale, manifestement sous-budgétée ;**

- s'agissant, enfin, des **dépenses en faveur de l'intégration des réfugiés, l'augmentation significative du nombre de protections accordées (26 400 contre 21 055 en 2014 ; + 25 %) constitue un défi pour les dispositifs d'intégration**, en particulier l'hébergement des réfugiés, dont le dispositif principal des centres provisoires d'hébergement (CPH) est, avec seulement 1 000 places, notoirement insuffisant.

2. Une maîtrise des crédits de l'hébergement d'urgence qui masque un report sur d'autres dispositifs d'hébergement

L'hébergement des demandeurs d'asile repose sur **deux principaux dispositifs : les centres d'accueil des demandeurs d'asile (Cada) et l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA).**

S'agissant des Cada, la dépense globale a augmenté, passant de 194 millions d'euros en 2014 à **222 millions d'euros en 2015**, conséquence logique de l'augmentation du nombre de places (+ 5 000 en 2015).

S'agissant de l'hébergement d'urgence, la loi de finances initiale avait prévu **une dotation de 136 millions d'euros ; l'exécution fait apparaître une dépense de 138,4 millions d'euros**, légèrement supérieure à la dotation. Cette dépense a pu être couverte par un dégel intégral de la réserve de précaution (dégel partiel en août, pour 9 millions d'euros, puis intégral en novembre 2015), ainsi qu'un redéploiement dans le cadre du plan « Migrants ».

Toutefois, **ce léger dépassement ne rend qu'imparfaitement compte de la situation de saturation des dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile.** Ce dispositif a dû faire face, en effet, à plusieurs crises successives : l'afflux migratoire, constaté en juin 2015 et, à plus forte raison encore, à compter de l'automne 2015 ; la situation dans le Calais, où l'évacuation progressive de la jungle de Calais s'est traduite par des relogements dans toute la France dans des dispositifs d'hébergement d'urgence ; et la relocalisation d'environ 600 réfugiés syriens accueillis depuis l'Allemagne en septembre 2015. Face à ces défis, **ce sont également les dispositifs d'hébergement de droit commun du programme 177 qui ont été - et continuent d'être - sollicités.** À cet égard, votre rapporteur spécial ne peut que s'étonner et regretter que le directeur général des étrangers en France et le directeur général de la cohésion sociale, entendus ensemble en audition, n'aient pas été en mesure d'indiquer la proportion de demandeurs d'asile hébergés dans des dispositifs de droit commun, ce qui témoigne, à tout le moins, du **défaut de pilotage statistique et de la porosité des deux dispositifs.**

Votre rapporteur spécial souligne que cette porosité des dispositifs d'hébergement d'urgence traduit également un **échec de la politique de déconcentration des migrants de la région Île-de-France** : l'incapacité des autorités à assurer un suivi des demandeurs et réfugiés réhébergés en province alimente le phénomène récurrent des **campements parisiens** qui sont devenus, dans des conditions indignes en termes de santé publique et d'ordre public, des « sas » de relogement pour les migrants.

3. Un report de charges de 182 millions d'euros sur 2016 pour l'allocation aux demandeurs d'asile

L'allocation temporaire d'attente (ATA) servie aux demandeurs d'asile non hébergés en Cada a été remplacée, au 1^{er} novembre 2015, par l'allocation aux demandeurs d'asile (ADA), servie à l'ensemble des demandeurs d'asile, quel que soit leur mode d'hébergement.

La dotation pour ces deux allocations s'était établie, en loi de finances initiale, à 135 millions d'euros. Votre rapporteur spécial avait estimé, dans son rapport budgétaire sur la loi de finances pour 2015, « *que la budgétisation de l'allocation temporaire d'attente [était] manifestement insincère* ».

À cet égard, **les données de l'exécution sont en trompe-l'œil.** En effet, le budget exécuté est de seulement 81 millions d'euros, dont 51 millions d'euros au titre de l'ATA jusqu'au 1^{er} novembre et 30 millions d'euros au titre de l'ADA à compter du 1^{er} novembre. Toutefois, **la dépense totale d'ATA, du 1^{er} janvier au 31 octobre 2015, représente en réalité 174,4 millions d'euros,** somme qui a été effectivement versée par Pôle Emploi aux demandeurs d'asile. En tenant compte des 30 millions d'euros d'ADA versés par l'OFII sur les deux derniers mois de l'année, **la dépense totale annuelle d'allocation s'établit en 2015 à 204,4 millions d'euros,** soit près de 70 millions d'euros de plus que la dotation initiale. Comme le souligne la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution budgétaire de la présente mission, « *même si [la demande d'asile] n'avait pas augmenté, les crédits budgétés en LFI se seraient révélés notoirement insuffisants* ».

La sous-exécution de cette ligne masque donc, en réalité, un **report de charges massif sur 2016,** qui porte sur Pôle Emploi. En ajoutant la dette antérieure de 2014, d'environ 58,7 millions d'euros, la dette de l'État vis-à-vis de Pôle emploi au titre de l'État s'élève ainsi, au 31 décembre 2015, à **182,1 millions d'euros.**

Au total, votre rapporteur spécial considère que **l'insincérité, une fois de plus manifeste, de la dotation initiale s'accompagne en 2015 d'un renoncement coupable à la régularisation budgétaire de fin d'année qui s'imposait.** La dette de 182 millions d'euros à l'égard de Pôle Emploi, reportée sur 2016, pourrait être apurée au titre du règlement des relations entre l'État et la Sécurité sociale et non dans le cadre de la présente mission, dès lors que l'allocation est désormais gérée par l'OFII : ce faisant, **le Gouvernement aura, par un tour de passe-passe budgétaire, masqué une dépense réelle de 182 millions d'euros au titre de l'allocation aux demandeurs d'asile.**

En conséquence, **votre rapporteur spécial exige que cette dette soit apurée par une ouverture de crédits au titre de la présente mission, afin de donner, de façon pluriannuelle, une vision la plus sincère possible de la dépense d'allocation aux demandeurs d'asile.**

Par ailleurs, compte tenu de l'absence de rebasage dans le projet de loi de finances pour 2016 et du nombre de demandeurs d'asile que l'on peut estimer de façon prévisionnelle à environ 100 000 en 2016, cette sous-budgétisation a de fortes chances de se vérifier et de s'aggraver au cours du présent exercice.

4. Une sur-exécution des frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière

Le programme 303 porte, au sein de son action 03, les crédits relatifs à la lutte contre l'immigration irrégulière. Cette ligne se caractérise, en 2015, par une **forte sur-exécution, puisque la dépense s'établit à 94,1 millions d'euros en crédits de paiement, contre une dotation de 82,5 millions d'euros.**

Ce dépassement s'explique principalement par :

- la **sur-exécution des dépenses de fonctionnement des centres de rétention administrative**, qui ont bénéficié d'un dégel à hauteur de 3,28 millions au titre du plan « Migrants » ;

- la **sur-exécution importante des frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière**, dont les dépenses se sont établies à 31,8 millions d'euros, contre une dotation initiale de 21,4 millions d'euros. Cette surexécution a pour raison un report de factures de 2014 sur 2015 pour 5,8 millions d'euros, mais aussi une augmentation des reconduites à la frontière vers des destinations lointaines (+ 11 %), ainsi que la pression migratoire dans le Calais ;

- l'**augmentation des dépenses d'intervention ponctuelles**, liées notamment aux coûts provoqués par la gestion de la situation à Calais, qui s'établissent à 12,9 millions d'euros, contre une prévision de 8,2 millions d'euros.

5. Une subvention à l'OFII divisée de moitié en cours d'exécution

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est **principalement financé par deux canaux : le produit de taxes affectées (plafonné à 140 millions d'euros par la loi de finances pour 2015) et une subvention de l'État pour charges de service public**, dont l'essentiel est porté par le programme 104 mais dont une partie l'est par le programme 303 au titre de la gestion de l'ADA et par le programme 301 « Développement solidaire et migrations ».

Alors que la loi de finances initiale prévoyait une subvention de 10,4 millions d'euros, **la subvention à l'OFII versée au titre du programme 104 s'est finalement établie à seulement 4,4 millions d'euros.** Elle a en effet fait l'objet de plusieurs modifications en cours de gestion, en

particulier une annulation de 5,7 millions d'euros en juin 2015 et une contribution de 3,5 millions d'euros pour les dépenses relatives aux mineurs isolés, ces baisses n'ayant été que partiellement compensées par environ 4 millions d'euros au titre du plan « Migrants » et de l'accueil des 600 réfugiés syriens.

Au total, **le budget de l'OFII s'établit en 2015 à 164,3 millions d'euros, contre 159,6 millions d'euros en 2014.** Votre rapporteur spécial tient à souligner que **cette modeste augmentation, que reflète la division par deux de la subvention de l'État à l'opérateur, ne met pas ce dernier en mesure d'exercer pleinement et efficacement l'ensemble des nouvelles missions** que la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, ainsi que le projet de loi portant réforme du droit des étrangers, lui confient :

- la gestion de l'allocation pour les demandeurs d'asile ;
- la gestion des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile sous la forme de guichet unique, prévoyant également un entretien de vulnérabilité ;
- la refonte du contrat d'accueil et d'intégration, avec un niveau d'exigence linguistique plus élevé.

6. Un dispositif de centre provisoire d'hébergement des réfugiés insuffisant face à l'afflux

L'action 15 du programme 104 est relative à l'accompagnement des réfugiés et comporte, à titre principal, la **dotation aux centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH)**. À l'initiative de votre rapporteur spécial au Sénat, les missions de ces CPH ont été précisées par la loi portant réforme du droit d'asile, en particulier s'agissant de l'accompagnement et du rôle de l'OFII pour la gestion des admissions aux places en CPH.

La dotation s'est élevée en 2015 à 11,36 millions, pour 28 centres représentant 1 186 places. Alors que la France a accordé sa protection à plus de 47 000 réfugiés au cours des années 2014 et 2015, ce parc est notoirement insuffisant pour répondre à la demande et permettre une intégration réussie des réfugiés. Dans le cadre du plan « Migrants », le Gouvernement a annoncé la **création de 500 places supplémentaires de CPH** : tout en saluant cette annonce, qui représente la première création de places CPH depuis le début des années 2000, votre rapporteur spécial constate que **le parc global restera, au terme de ces créations, largement sous-dimensionné.** En outre, il restera vigilant, les places créées ne devant pas correspondre à la conversion en places « CPH » de places d'ores et déjà existantes mais budgétées sur des dispositifs ponctuels, comme le CADA-IR en Rhône-Alpes ou le Dispositif provisoire d'hébergement des réfugiés statutaires (DPHRS) en Île-de-France.

MISSION « JUSTICE »**M. ANTOINE LEFÈVRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL****SOMMAIRE**Pages

| | |
|--|------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 234 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 236 |
| 1. <i>Des tensions sur la masse salariale du programme 166 « Justice judiciaire »</i> | <i>236</i> |
| 2. <i>Frais de justice : des délais de paiement encore trop longs et un pilotage plus performant à confirmer grâce au système d'information Chorus portail pro</i> | <i>237</i> |
| 3. <i>Des crédits relatifs à la gestion déléguée des établissements pénitentiaires qui rigidifient la dépense</i> | <i>238</i> |
| 4. <i>Une diminution des charges à payer à confirmer</i> | <i>238</i> |
| 5. <i>Quelle pérennité du financement de l'aide juridictionnelle ?.....</i> | <i>239</i> |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La loi de finances pour 2015 prévoyait 7,90 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) et 9,20 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) pour la mission « Justice ». Le taux d'exécution s'élève à 99,3 % des crédits de paiement et 89,9 % des AE prévus par la loi de finances initiale - contre respectivement 98 % et 97 % en 2014.

Exécution et évolution de la mission « Justice » en 2015*(en millions d'euros)*

| | | Exécution 2014 | | Prévision LFI | | Exécution 2015 | | Variation 2014-2015 | | Exécution par rapport à la LFI | |
|--------------------------------------|-----------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------|-------------|--------------------------------|--------------|
| | | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 |
| Accès au droit et à la justice | AE | 381,7 | | 359,1 | | 338,8 | | -11,2% | | 94,3% | |
| | CP | 381,6 | | 357,7 | | 338,7 | | -11,2% | | 94,7% | |
| Administration pénitentiaire | AE | 2 943,1 | 2 034,0 | 4 703,5 | 2 117,4 | 3 992,6 | 2 104,4 | 35,7% | 3,5% | 84,9% | 99,4% |
| | CP | 3 171,3 | 2 034,0 | 3 375,0 | 2 117,4 | 3 322,2 | 2 104,4 | 4,8% | 3,5% | 98,4% | 99,4% |
| Conduite et pilotage | AE | 308,8 | 128,4 | 357,6 | 131,4 | 308,9 | 132,6 | 0,0% | 3,3% | 86,4% | 101,0% |
| | CP | 293,4 | 128,4 | 318,9 | 131,4 | 320,5 | 132,6 | 9,2% | 3,3% | 100,5% | 101,0% |
| Conseil supérieur de la magistrature | AE | 3,2 | 2,3 | 3,6 | 2,7 | 3,2 | 2,3 | -1,3% | -0,3% | 87,7% | 87,9% |
| | CP | 3,5 | 2,3 | 4,3 | 2,7 | 3,9 | 2,3 | 12,0% | -0,3% | 90,0% | 87,9% |
| Justice judiciaire | AE | 2 992,7 | 2 132,8 | 2 998,2 | 2 136,6 | 2 846,5 | 2 137,3 | -4,9% | 0,2% | 94,9% | 100,0% |
| | CP | 3 053,6 | 2 132,8 | 3 068,3 | 2 136,6 | 3 089,4 | 2 137,3 | 1,2% | 0,2% | 100,7% | 100,0% |
| Protection judiciaire de la jeunesse | AE | 758,7 | 449,6 | 779,9 | 460,3 | 780,1 | 462,1 | 2,8% | 2,8% | 100,0% | 100,4% |
| | CP | 757,9 | 449,6 | 777,4 | 460,3 | 774,9 | 462,1 | 2,2% | 2,8% | 99,7% | 100,4% |
| Mission Justice | AE | 7 388,2 | 4 747,2 | 9 202,0 | 4 848,3 | 8 270,2 | 4 838,7 | 11,9% | 1,9% | 89,9% | 99,8% |
| | CP | 7 661,2 | 4 747,2 | 7 901,7 | 4 848,3 | 7 849,6 | 4 838,7 | 2,5% | 1,9% | 99,3% | 99,8% |

Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports annuels de performances (RAP)

Contrairement à 2014, où les dépenses du programme 117 « Administration pénitentiaire » avaient dérapé, notamment en raison de la sous-budgétisation des dépenses de personnel, l'exécution 2015 de la mission « Justice » est proche des crédits ouverts par la loi de finances initiale.

Toutefois, pour trois programmes, les crédits consommés en 2015 sont légèrement supérieurs aux crédits prévus par la loi de finances initiale : en effet, des crédits supplémentaires (106,8 millions d'euros d'ouvertures nettes) ont été ouverts par le décret d'avance d'avril 2015¹ dans le cadre du plan de lutte antiterroriste (PLAT).

¹ Décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Les crédits effectivement ouverts s'élèvent à 7,922 milliards d'euros en crédits de paiement et 9,783 milliards d'euros en autorisations d'engagements ; par rapport aux crédits disponibles, le taux d'exécution est de 84,5 % des autorisations d'engagement et 99,1 % des crédits de paiement.

Entendu par votre commission des finances, Philippe Loné, sous-directeur à la direction du budget, a indiqué que « sur les 108 millions d'euros ouverts par le décret d'avance de 2015, nous avons enregistré une sous-consommation de masse salariale, due à des recrutements plus tardifs que prévu ».

Exécution de la mission « Justice » par rapport aux crédits ouverts

(en millions d'euros)

| | | Prévision LFI | Crédits ouverts | Exécution 2015 | Écart entre les crédits ouverts et la prévision LFI | Exécution par rapport aux crédits ouverts |
|--|-----------|----------------|-----------------|----------------|---|---|
| Accès au droit et à la justice | AE | 359,1 | 340,1 | 338,8 | -19,0 | 99,6% |
| | CP | 357,7 | 338,7 | 338,7 | -19,0 | 100,0% |
| Administration pénitentiaire | AE | 4 703,5 | 5 020,7 | 3 992,6 | 317,1 | 79,5% |
| | CP | 3 375,0 | 3 357,7 | 3 322,2 | -17,3 | 98,9% |
| Conduite et pilotage de la politique de la justice | AE | 357,6 | 368,0 | 308,9 | 10,4 | 83,9% |
| | CP | 318,9 | 334,0 | 320,5 | 15,1 | 95,9% |
| Conseil supérieur de la magistrature | AE | 3,6 | 4,5 | 3,2 | 0,9 | 70,7% |
| | CP | 4,3 | 5,1 | 3,9 | 0,8 | 76,2% |
| Justice judiciaire | AE | 2 998,2 | 3 254,5 | 2 846,5 | 256,3 | 87,5% |
| | CP | 3 068,3 | 3 105,4 | 3 089,4 | 37,1 | 99,5% |
| Protection judiciaire de la jeunesse | AE | 779,9 | 794,4 | 780,1 | 14,6 | 98,2% |
| | CP | 777,4 | 780,8 | 774,9 | 3,4 | 99,2% |
| Mission Justice | AE | 9 202,0 | 9 782,3 | 8 270,2 | 580,3 | 84,5% |
| | CP | 7 901,7 | 7 921,8 | 7 849,6 | 20,1 | 99,1% |

Source : commission des finances du Sénat

Par rapport à l'année précédente, les moyens consacrés à la justice ont augmenté de 2,5 % s'agissant des crédits de paiement et de 11,9 % en ce qui concerne les autorisations d'engagement.

Il convient de noter que l'augmentation des AE s'explique principalement par le programme 107 « Administration pénitentiaire », en raison notamment de l'engagement d'un important marché en gestion déléguée visant à assurer le fonctionnement courant de 32 établissements pénitentiaires.

La mission « Justice » respecte, en 2015, le triennal.

Programmation pluriannuelle de la mission
(en millions d'euros)

| | 2015 |
|---------------------------|--------------|
| Budget triennal 2015-2017 | 6 330 |
| Exécution | 6 291 |
| Écart exécution / LPFP | -39 |

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Source : ministère du budget

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

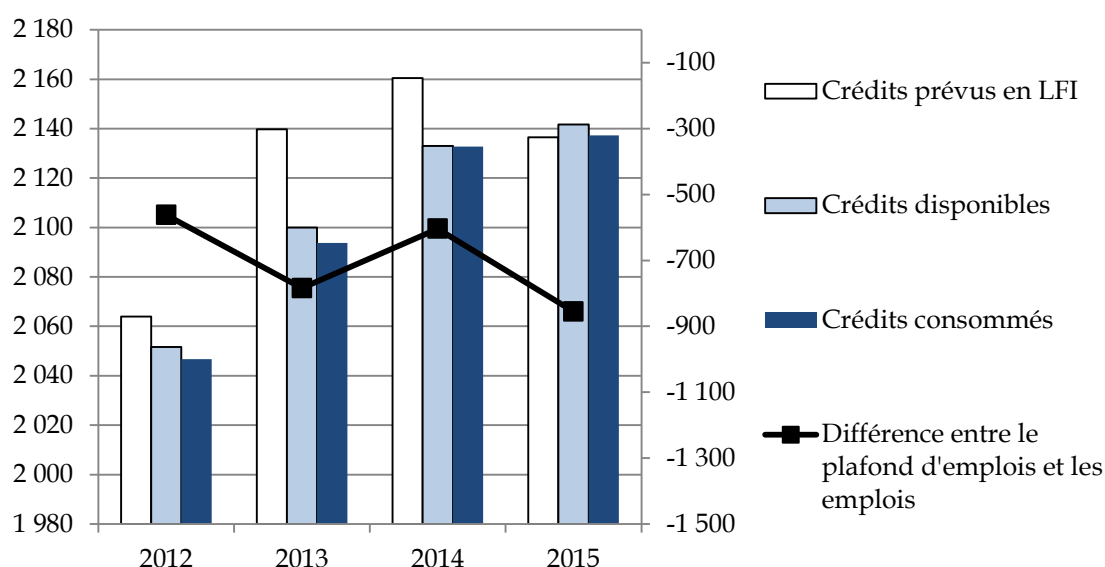
1. Des tensions sur la masse salariale du programme 166 « Justice judiciaire »

Les dépenses de personnel du programme 166 « Justice judiciaire » sont sous tension et en 2015, pour la première fois depuis 2012, les crédits effectivement disponibles ont été supérieurs aux crédits prévus par la loi de finances initiale – en raison du PLAT.

**Évolution de la prévision et de la consommation
des dépenses de personnel du programme 166 « Justice judiciaire »**

(en millions d'euros)

(en ETPT)



Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

Alors même que la différence entre le plafond d'emplois et les emplois effectivement pourvus est de près de 900 équivalents temps plein travaillé (ETPT), 99,8 % des crédits disponibles de titre 2 ont été consommés.

En outre, on observe, entre 2014 et 2015, une diminution de 0,8 % des effectifs (-249 ETPT), alors même que la masse salariale augmente de 0,2 % : en effet, les effectifs des agents de catégorie C ont fortement diminué (-617 ETPT, soit 6 %), alors que les agents de catégorie B et notamment les greffiers et les personnels d'encadrement voient leurs effectifs augmenter (+372 ETPT, soit 3,2 %).

À l'aune de ces modifications, la tension sur les dépenses de personnel s'accroît, tout comme le risque d'un décalage croissant avec le plafond d'emplois.

2. Frais de justice : des délais de paiement encore trop longs et un pilotage plus performant à confirmer grâce au système d'information Chorus portail pro

Selon la Cour des comptes, « en 2014, les délais globaux de paiement atteignaient 32 jours, le délai le plus long observé dans tous les ministères, contre 18 jours en moyenne pour les services de l'État. En 2015, ces résultats se sont encore détériorés et atteignent en moyenne **43,49 jours**. Cette détérioration résulte du déploiement de Chorus portail pro, qui fait désormais état de la réalité des retards de paiement »¹.

Interrogée, Marielle Thuau, directrice des services judiciaires et responsable du programme 166, « Justice judiciaire », a indiqué que « pour réduire les délais de paiement, notamment pour les frais de justice, nous avons mis en place Chorus portail pro : le prestataire de frais de justice saisit sa dépense sur le site internet et il est remboursé par le trésor public. Ce site a été développé entre 2014 et 2015 : aujourd'hui, toutes les juridictions et tous les prestataires l'utilisent. Notre objectif est bien de réduire les délais de traitement des frais de justice ».

L'utilisation et le bon fonctionnement du système d'information Chorus portail pro doit permettre non seulement un paiement plus rapide des frais de justice, permettant aux experts sollicités de travailler dans de bonnes conditions avec la justice, mais aussi de mieux identifier les engagements du ministère de la justice à ce titre.

En 2015, une dépense totale de 370 millions d'euros pour le programme 166 « Justice judiciaire » correspondant à des engagements antérieurs a été enregistrée, dont 107,2 millions d'euros au titre des frais de justice – soit 29 %, en forte augmentation par rapport à 2014 (43 millions d'euros, soit 18 %). Selon le rapport annuel de performances, « cette augmentation de la part des frais de justice est due pour partie à l'effort de résorption des stocks de mémoires dans l'optique du déploiement du portail Chorus Pro "frais de justice" ».

¹ Selon la note d'exécution de la Cour des comptes.

3. Des crédits relatifs à la gestion déléguée des établissements pénitentiaires qui rigidifient la dépense de l'administration pénitentiaire

Les restes à payer de la mission, qui correspondent au montant des autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement en 2015, s'élèvent à 5,9 milliards d'euros, dont 4,3 milliards d'euros pour le programme 107 « Administration pénitentiaire ».

Selon le compte général de l'État, *« les restes à payer concernent essentiellement les crédits destinés à l'ensemble des marchés de gestion déléguée, les loyers dus au titre des contrats de partenariat, les crédits relatifs aux opérations immobilières lancées avant le 31 décembre 2014 et le marché relatif au placement sous surveillance électronique. »*

« Pour le programme 166 [« Justice judiciaire »] il s'agit principalement de dépenses d'investissement qui concernent des opérations immobilières (1,6 milliard d'euros) », en particulier la construction du nouveau palais de justice de Paris.

L'importance des restes à payer traduit la rigidité des dépenses de la mission et en particulier du programme « Administration pénitentiaire ». L'importance des dépenses relatives à la gestion déléguée des établissements pénitentiaires, sous la forme de loyers à verser, réduit les marges de manœuvre dont disposent les gestionnaires : en 2015, les crédits de paiement relatifs à la gestion déléguée représentent 28 % des crédits de paiement - et 59 % des autorisations d'engagement - du programme hors dépenses de personnel.

4. Une diminution des charges à payer à confirmer

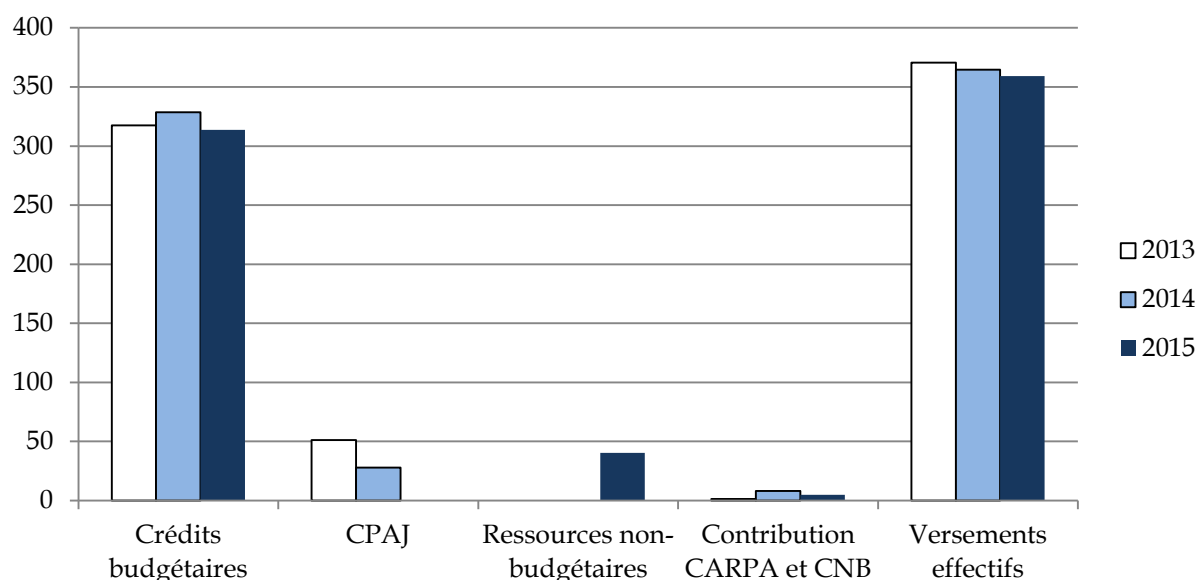
Les charges à payer, qui correspondent à des opérations pour lesquelles le service a été fait en 2015 mais non payé au 31 décembre 2015, s'élèvent à 273 millions d'euros, en diminution de 25 millions d'euros par rapport à 2014, principalement grâce à une meilleure gestion des frais de justice. Selon le rapport annuel de performances, *« il convient d'attendre cependant la fin de l'exercice 2016 pour confirmer cette tendance liée aux bénéfices des démarches d'économies entreprises depuis plusieurs exercices. Il n'est en effet pas exclu que cette baisse soit en partie liée à des retards de certification, notamment dans le cadre du circuit de paiement centralisé compte tenu de changements de périmètre en 2015 (certains prestataires de téléphonie ont rejoint le circuit centralisé courant 2015, ce qui a pu occasionner des retards dans la transmission des mémoires de frais) ».*

5. Quelle pérennité du financement de l'aide juridictionnelle ?

La loi de finances pour 2015 a créé un financement de l'aide juridictionnelle par le biais de la fiscalité : l'estimation de recettes correspondantes s'élevait à 43 millions d'euros. La recette enregistrée au titre de la part de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance de protection juridique (TSCA) s'élève à 22,45 millions d'euros au lieu des 25 millions d'euros prévus par le projet de loi de finances pour 2015.

Évolution du financement de l'aide juridictionnelle

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

Or la loi de finances pour 2016 a introduit une réforme de l'aide juridictionnelle, conduisant notamment à une augmentation des ressources extrabudgétaires pour financer l'augmentation des unités de valeur à partir desquelles est calculée la rémunération de l'avocat.

Aussi, pour la Cour des comptes « le financement de la réforme ne paraît pas assuré à compter de 2017, année où elle produira tous ses effets. Selon le ministère de la justice, le besoin en financement s'élèverait à 22,8 millions d'euros. La direction du budget a indiqué que la "réflexion devait être poursuivie en 2016 pour assurer le financement de l'aide juridique dès 2017" ».

MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES »

M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

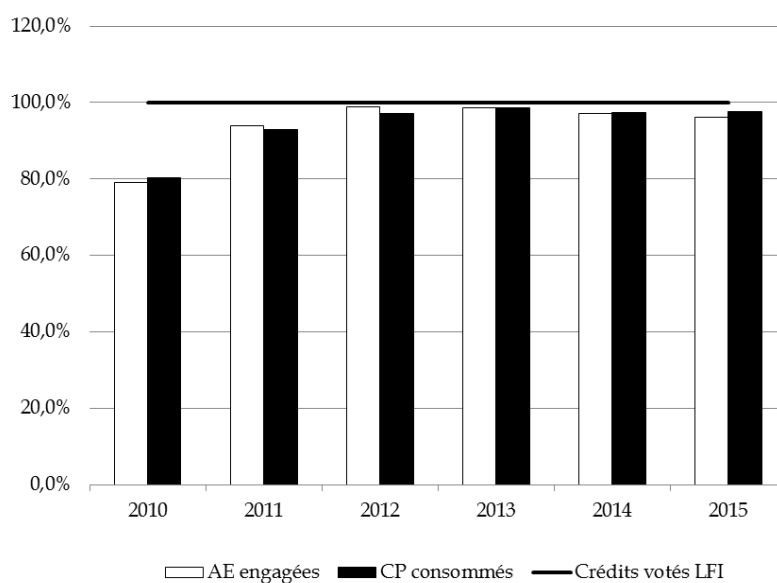
| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 241 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 246 |
| 1. <i>Les politiques publiques en faveur de la presse et du livre présentent des performances dégradées en 2015</i> | 246 |
| 2. <i>Le CNC demeure une « exception budgétaire » et ne semble pas contribuer à l'effort partagé de réduction des déficits publics</i> | 247 |
| 3. <i>Les dispositifs de taux réduits de TVA s'appliquant à la presse en ligne et au livre électronique, contraires à la directive TVA, sont en voie de sécurisation</i> | 248 |
| 4. <i>La présentation au Parlement des crédits consacrés à l'opération de rénovation du Quadrilatère Richelieu doit être améliorée</i> | 249 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La consommation des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) de la mission « Médias, livre et industries culturelles » est **proche de la prévision** avec des taux de consommation de **96,1 % en AE¹** et **97,6 % en CP²**, soit des taux similaires à ceux de l'année 2014.

Évolution du taux d'exécution des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles »

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Pour le programme 180 « Presse », 18 millions en AE et 7,6 millions d'euros en CP de l'action 01 « Aides à la presse » n'ont pas été exécutés en raison d'une **moindre consommation des crédits consacrés au dispositif d'exonération des charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse**, ainsi que de ceux dédiés à l'aide à la **modernisation des diffuseurs de presse**. Pour le programme 334, l'écart constaté est d'environ 10 millions d'euros (AE=CP) entre les crédits votés et les crédits exécutés de l'action 01 « Livre et lecture » : les subventions allouées en 2015 à la Bibliothèque nationale de France (BNF) sont inférieures de 5 millions

¹ Ce qui représente une sous-consommation de 27,7 millions d'euros, sur une prévision initiale de 717,8 millions d'euros.

² Soit une sous consommation de 17,4 millions d'euros, sur une prévision initiale de 714,9 millions d'euros.

d'euros à la prévision¹ et les crédits d'intervention en faveur du livre et de la lecture sont minorés de 2,8 millions d'euros.

Exécution comparée des crédits de la mission par programme en 2014 et 2015

(en millions d'euros et pourcentages)

| Programme | | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015 / exécution 2014 | Exécution 2015 / LFI 2015 |
|--|----|--------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------------------|------------------------------|
| 180 - Presse | AE | 252,0 | 256,3 | 238,9 | -5,2% | -6,8% |
| | CP | 254,9 | 256,3 | 249,3 | -2,2% | -2,7% |
| 334 - Livre et industries culturelles | AE | 304,4 | 271,9 | 261,7 | -14,1% | -3,8% |
| | CP | 250,8 | 268,9 | 258,6 | 3,1% | -3,8% |
| 313 - Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique | AE | 132,6 | 189,6 | 189,5 | 42,9% | 0,0% |
| | CP | 132,6 | 189,6 | 189,5 | 42,9% | 0,0% |
| 115 - Action audiovisuelle extérieure (supprimé) | AE | 150,6 | / | / | / | / |
| | CP | 150,6 | / | / | / | / |
| Total | AE | 839,7 | 717,8 | 690,1 | -17,8% | -3,9% |
| | CP | 788,9 | 714,9 | 697,5 | -11,6% | -2,4% |

| | | | | | | |
|------------------------------------|----|-------|-------|-------|------|-------|
| Total retraité Format LFI 2015* | AE | 689,1 | 717,8 | 690,1 | 0,2% | -3,9% |
| | CP | 638,3 | 714,9 | 697,5 | 9,3% | -2,4% |

* Hors programme 115

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

À l'instar de 2014, l'exécution 2015 est marquée par un **changement de périmètre de la mission, ce qui rend plus difficile son suivi pluriannuel**. À la suite de l'annonce du Gouvernement de juillet 2014 de supprimer l'ensemble des dotations budgétaires aux organismes de l'audiovisuel public, le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » a été abandonné. Les sociétés France Médias Monde et TV5 Monde sont désormais **exclusivement financées** par l'intermédiaire du **compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »** (cf. *infra*). France Télévisions reste la dernière société de l'audiovisuel public à recevoir une dotation budgétaire en 2015 et 2016. Cette situation devrait prendre fin en 2017, ainsi que l'a annoncé le Gouvernement au cours de la discussion du

¹ 10 millions d'euros de subvention pour charges de service public n'ont pas été consommés, dont la moitié a été transféré en subvention d'investissement destinée au financement des acquisitions courantes (modification de comptabilisation demandée par le commissaire aux comptes).

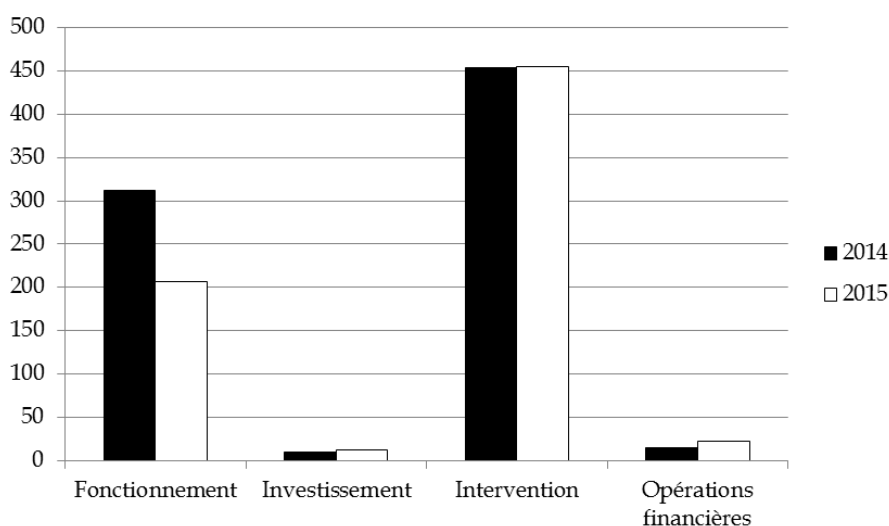
projet de loi de finances pour 2016. Le changement de périmètre de la mission explique la baisse observée de 17,8 % en AE et 11,6 % en CP par rapport à l'exécution 2014.

À périmètre constant, la consommation des CP est supérieure de 9,3 % à celle de 2014. Cette hausse des crédits (+ 59,2 millions d'euros) est pour l'essentiel due à l'augmentation des dépenses d'intervention en faveur de France Télévisions (+ 56,8 millions d'euros). Cette hausse doit s'analyser au regard de la baisse des crédits que reçoit France Télévisions en provenance du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » (Cf. *infra*). La consommation des AE est équivalente, la hausse des crédits en faveur de France Télévisions étant compensée par des baisses en programmes 180 et 334.

La proportion de crédits de la mission consacrés aux dépenses d'intervention est en progression. En 2015, les dépenses de fonctionnement sont en forte baisse, ce qui s'explique par le changement de nomenclature des crédits versés à l'Agence France Presse¹. Les dépenses d'intervention sont stables, le reversement opéré des dépenses de fonctionnement de l'AFP vers les dépenses d'intervention compensant la suppression des dépenses d'intervention du programme 115 « Action audiovisuelle extérieure ».

**Évolution des crédits de la mission
« Médias, livre et industries culturelles » par catégorie
(CP consommés)**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

¹ Ce changement de nomenclature n'avait pu être anticipé en projet de loi de finances pour 2015 ; le montant global des crédits alloués à l'AFP reste conforme à la prévision (126,7 millions d'euros au lieu de 126,1 millions d'euros).

L'année 2015 est également l'année de **rattachement à la mission du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**, qui devient un opérateur du programme 334 « **Livre et industries culturelles** ». Les dépenses fiscales relatives à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles ont, elles, été associées à ce programme en projet de loi de finances pour 2016. Le rattachement d'un nouvel opérateur à la mission ne se traduit par **aucun transfert de crédits** dans la mesure où le CNC est directement financé par des taxes qui ne transitent pas par le budget général de l'État¹.

2015 est la **première année d'exécution du contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Agence France-Presse (AFP)** qui met en œuvre les « mesures utiles » préconisées par la Commission européenne à la suite d'un contentieux communautaire. Les crédits alloués à l'AFP sont désormais présentés séparément :

- en **dépenses de fonctionnement**, ne sont comptabilisés que **les abonnements de l'État à l'AFP** pour la fourniture en continu des fils d'information à l'administration centrale et les services déconcentrés, ceux-ci étant tous regroupés dans le programme 180, soit 21,7 millions d'euros pour 2015 (AE=CP) ;

- en **dépenses d'intervention**, est retracée la **compensation des missions d'intérêt général (MIG)** assignées à l'AFP², soit 105 millions d'euros pour 2015 (AE=CP).

Mouvements de crédits en cours d'exécution

(en millions d'euros et pourcentages)

| Prog. | Nature des crédits engagés | LFI 2015 | Reports entrants | Décrets d'avance | Virement, transfert ou annulation | LFR de fin de gestion | Crédits ouverts | Ajustements 2016 | Reports sortants | Exécution 2015 | Écart consommé/prévu | Ecart consommé/ouvert |
|----------------------|----------------------------|---------------|------------------|------------------|-----------------------------------|-----------------------|-----------------|------------------|------------------|----------------|----------------------|-----------------------|
| Programme 180 | AE | 256,35 | 11,99 | 0,00 | -6,06 | 0,00 | 262,27 | -5,30 | 18,05 | 238,92 | -6,80% | -8,90% |
| Programme 334 | AE | 271,91 | 0,01 | -7,45 | -2,20 | 0,01 | 262,27 | -0,02 | 0,22 | 261,67 | -3,76% | -0,23% |
| Programme 313 | AE | 189,57 | 0,19 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 189,76 | 0,00 | 0,58 | 189,54 | -0,02% | -0,12% |
| Total mission | AE | 717,82 | 12,18 | -7,45 | -8,26 | 0,01 | 714,30 | -5,32 | 18,90 | 690,13 | -3,86% | -3,38% |
| Programme 180 | CP | 256,35 | 7,00 | 0,00 | -6,06 | 0,00 | 257,29 | 0,00 | 7,96 | 249,33 | -2,74% | -3,09% |
| Programme 334 | CP | 268,93 | 0,08 | -7,47 | -2,20 | 0,01 | 259,35 | 0,00 | 0,22 | 258,61 | -3,84% | -0,29% |
| Programme 313 | CP | 189,57 | 0,19 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 189,76 | 0,00 | 0,74 | 189,54 | -0,02% | -0,12% |
| Total mission | CP | 714,85 | 7,27 | -7,47 | -8,26 | 0,01 | 706,40 | 0,00 | 8,00 | 697,48 | -2,43% | -1,26% |

Note de lecture : Les ajustements intervenus en 2016 regroupent les annulations prévues par le présent projet de loi de règlement et d'approbation des comptes et par le décret n° 2016-195 du 26 février 2016 portant annulation de crédits.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

¹ Pour mémoire, ces taxes affectées sont la taxe sur les entrées en salle (TSA), la taxe sur les services de télévisions (TST éditeurs et TST distributeurs) et la taxe vidéo et V&D.

² Ces missions sont définies par la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'agence France-Presse : présence « à rayonnement mondial » et fourniture en continu d'une information impartiale.

M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le programme 180 « Presse » a bénéficié de **reports de crédits en hausse** par rapport à 2014 (12 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP). Ils ont notamment couvert les paiements liés au moratoire sur les tarifs postaux de la presse et à l'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires, ainsi que les engagements et paiements du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) découlant des derniers comités d'orientation de l'année 2014. **Les reports de crédits sortants sont encore plus élevés** (18 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP) et, encore cette année, principalement liés au fonctionnement du FSDP qui organise une réunion de son comité d'orientation en fin d'année, lorsque les derniers dégels de crédits ont été décidés. Ces reports de crédits, qui excèdent les plafonds fixés par la LOLF¹, ont fait l'objet d'une **dérogation en loi de finances pour 2016**.

Les restes à payer conservent un niveau élevé en 2015 : 60,7 millions d'euros sur le programme 180 « Presse » et 68,9 millions d'euros sur le programme 334 « Livres et industries culturelles »², soit un total de **129,6 millions d'euros³, ce qui représente 18,6 %**. Il y a deux explications à cela : le fonctionnement du FSDP, qui accorde les subventions d'aides à la presse sur dossier, puis les paye par tranches à **réception des factures** justifiant des investissements des entreprises⁴, et le **rythme du chantier de rénovation** du site historique de la Bibliothèque nationale de France (BnF).

Enfin, la mission « Médias, livre et industries culturelles » respecte cette année encore la programmation triennale : les crédits ouverts en loi de finances initiale, comme les crédits consommés respectent les limites fixées au titre de l'annuité 2015 du triennal 2015-2017.

Programmation pluriannuelle de la mission

(en millions d'euros)

| | 2014 | 2015 |
|---------------------------|------|------|
| Budget triennal 2013-2015 | 813 | / |
| Budget triennal 2015-2017 | / | 715 |
| Loi de finances initiale | 811 | 714 |
| Exécution | 789 | 697 |
| Écart exécution / LPFP | - 24 | - 17 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

¹ Article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² L'année dernière, votre rapporteur spécial avait relevé la hausse importante de ces restes à payer en programme 334, qui était dus à l'avancement du chantier de rénovation du site historique de la Bibliothèque nationale de France, appelé « Quadrilatère Richelieu » (l'estimation était de 12,1 millions d'euros à la fin de 2014 et de 65,8 millions d'euros à la fin de 2015).

³ 27,4 millions d'euros sont appelés à être couverts par des paiements en 2016, selon les estimations du ministère du budget.

⁴ Sur les 46,1 millions d'euros d'engagements qu'il reste à couvrir par des paiements au 31 décembre 2015, 42 % correspondent à des engagements antérieurs à 2013.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Les politiques publiques en faveur de la presse et du livre présentent des performances dégradées en 2015

Les **indicateurs les plus représentatifs de la mission**, qui permettent de mesurer la réalisation des deux objectifs fondamentaux que sont « Veiller au maintien du pluralisme de la presse » et « Favoriser l'accès du public aux bibliothèques et le développement de la lecture », présentent **des résultats dégradés**, que ce soit par rapport à l'exécution 2014 ou par rapport à la prévision qui avait été faite dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015. L'année de base utilisée pour le calcul des deux sous-indicateurs relatifs à la diffusion de la presse papier a changé entre 2014 et 2015, passant de 2005 à 2007¹, **ce qui empêche une comparaison sur série longue.**

Évolution des indicateurs les plus représentatifs de la mission « Médias, livre et industries culturelles

| Indicateur | Sous-indicateur | Réalisation 2013 | Réalisation 2014 | Prévision 2015 (PAP 2015) | Réalisation 2015 | Ecart Prévision 2015 / Réalisation 2015 | Ecart Réalisation 2014/ Réalisation 2015 |
|---|--|------------------|------------------|------------------------------|------------------|---|--|
| Diffusion de la presse (P. 180.2.1) | Diffusion de l'ensemble de la presse "Éditeurs" <i>Base 100 en 2007</i> | 82,3 | 80,6 | 79,1 | 76,8 | -2,91% | -4,71% |
| | Diffusion de l'ensemble de la presse écrite d'IPG nationale et locale (quotidiens payants et gratuits et magazines hebdomadaires) <i>Base 100 en 2007</i> | 88,5 | 89,2 | 89,1 | 83,5 | -6,29% | -6,39% |
| | Nombre de visites totales des sites d'actualité / information généraliste <i>En Mds</i> | 10,4 | 11,75 | 13,16 | 11,86 | -9,88% | 0,94% |
| Fréquentation des bibliothèques (P. 334.1.1) | BnF (salles de lecture) | 839 906 | 810 367 | 930 000 | 813 354 | -12,54% | 0,37% |
| | Bpi | 1 462 779 | 1 410 520 | 1 460 000 | 1 289 211 | -11,70% | -8,60% |
| | Bibliothèques municipales | 11 551 546 | 10 436 545 | 10 400 000 | 10 319 889 | -0,77% | -1,12% |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget (les chiffres en italique sont encore provisoires)

La fréquentation des sites de presse en ligne marque le pas en 2015, avec une réalisation de près de 10 % inférieure à la prévision et une faible progression par rapport à l'exécution 2014. Ce phénomène est inquiétant compte tenu de l'enjeu économique que représente la mutation technologique pour les éditeurs de presse, dont les ventes de titres papier ne cessent de baisser.

¹ Ce changement serait justifié par le fait que l'année 2007 précéderait le début de la crise de 2008.

En novembre 2015¹, l'aide accordée aux quotidiens nationaux de presse d'information politique et générale (IPG) à faibles ressources publicitaires a été étendue à toutes les publications nationales, **quelle que soit leur périodicité**. Son coût, qui a été financé par redéploiement de crédits, est de **2,75 millions d'euros en exécution 2015**. Cette enveloppe a été versée à 30 publications IPG non quotidiennes pour un montant moyen de 91 667 euros. Il est trop tôt pour en constater les effets.

Les données de fréquentation des salles de lecture de la Bibliothèque nationale de France (BnF) et de la Bibliothèque publique d'information (BPI) sont également très inférieures à la prévision (- 12 %). Au regard de l'exécution 2014, la fréquentation des salles de lecture de la BnF est en légère progression, **grâce à la réduction de la durée de fermeture annuelle**. La fréquentation de la BPI présente elle une baisse de près de 9 % en raison d'une **fermeture estivale pour travaux** et de la **modification des modalités d'entrée** rendue nécessaire à la suite des attentats de l'année 2015.

Les bibliothèques municipales ont, elles, réussi à maintenir une fréquentation proche à la fois de la prévision 2015 et de l'exécution 2014, ce qui prouve la **nécessité de maintenir des lieux de lecture au plus près du public**.

2. Le CNC demeure une « exception budgétaire » et ne semble pas contribuer à l'effort partagé de réduction des déficits publics

Votre rapporteur spécial s'était étonné au cours de la discussion de la loi de finances pour 2015 du fait que « *le CNC, qui bénéficie d'une importante fiscalité affectée et d'une trésorerie de plus de 500 millions d'euros, n'est pas contributeur à l'effort partagé de réduction des déficits publics dans le projet de loi de finances pour 2015* »². La ministre de la culture avait alors indiqué que « *le Gouvernement n'affectera pas les capacités d'action du CNC par un prélèvement sur les réserves de l'établissement*³. *Bien au contraire, afin de prendre en compte le recul prévisionnel de 10 % des recettes attendues du CNC par rapport au budget primitif de 2014, l'établissement sera autorisé à puiser dans sa réserve de solidarité pluriannuelle afin d'amortir l'impact conjoncturel de cette baisse sur les investissements du secteur et d'éviter un effet récessif, lequel serait préjudiciable à la diversité de la création, à l'activité et, in fine, à l'emploi* »⁴.

Or, l'exécution 2015 fait apparaître que le CNC a perçu **34 millions d'euros supplémentaires de recettes fiscales**, compte tenu d'un meilleur

¹ Cf. décret n° 2015-1440 du 6 novembre 2015 relatif au soutien de l'Etat au pluralisme de la presse.

² Compte rendu de commission du 4 novembre 2014 : <http://www.senat.fr/rap/l14-108-319/l14-108-31914.html#toc151>

³ Pour mémoire, des prélèvements de 150 millions d'euros avaient été votés en loi de finances pour 2013 et de 90 millions d'euros en loi de finances pour 2014.

⁴ Compte rendu de la séance du 4 décembre 2014 :

<http://www.senat.fr/seances/s201412/s20141204/s20141204018.html>

rendement de la taxe sur les services de télévision (TST), et dans une moindre mesure de celle de la taxe sur les entrées en salles de cinéma (TSA). Le tableau de financement de l'opérateur figurant dans le rapport annuel de performances de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2015 indique que **le prélèvement sur fonds de roulement**, qui était à l'origine prévu à hauteur de **263,3 millions d'euros**, n'a finalement été opéré que pour un montant de **5 millions d'euros**.

Se pose également la question récurrente de **l'absence de plafonnement des ressources fiscales affectées au CNC**. On rappellera que la loi de programmation des finances publiques 2014-2019¹ prévoit un plafonnement généralisé de toutes les taxes affectées à compter du 1^{er} janvier 2016, ou, à défaut, un retour dans le budget général en 2017.

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2016, votre rapporteur spécial avait suggéré **un plafonnement fixé au niveau des recettes attendues**, ce qui permettrait un reversement de l'excédent du produit de la taxe au budget général de l'État. **En 2015, cela aurait permis un reversement au budget général de 34 millions d'euros**.

3. Les dispositifs de taux réduits de TVA s'appliquant à la presse en ligne et au livre électronique, contraires à la directive TVA, sont en voie de sécurisation

Le 5 mars 2015, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu un **arrêt en manquement** dans le contentieux qui opposait la France à la Commission européenne au sujet de **l'application aux livres électroniques du taux réduit de TVA (5,5 %)** en vigueur pour les livres papier², considérant que la fourniture de livres électroniques était un service et ne pouvait bénéficier par exception d'un taux réduit de TVA. Il faut en déduire que **l'extension faite par la France du taux super réduit de TVA³ (2,1 %) de la presse écrite aux publications de presse en ligne⁴**, au sujet de laquelle la Commission européenne a envoyé un courrier de mise en demeure le 10 juillet 2014, **est également contraire à la directive TVA⁵**.

L'application des taux réduits de TVA à la presse en ligne et au livre électroniques, qui sont indispensables pour que la presse écrite et le livre puissent se transformer et conquérir de nouveaux publics *via* des

¹ Article 16 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

² Article 278-0 bis du code général des impôts.

³ Ce taux est applicable en France métropolitaine. Dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, le taux applicable est de 1,05 %.

⁴ Article 298 septies du code général des impôts, tel que modifié par loi n° 2014-237 du 27 février 2014 harmonisant les taux de TVA applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne.

⁵ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

supports adaptés au monde numérique, est donc **fragilisée** et des sanctions financières peuvent théoriquement être prononcées contre l'État français.

Toutefois, des travaux au niveau européen sont en cours, et les dispositifs de TVA à taux super réduits devraient prochainement pouvoir être sécurisés. La Commission européenne doit présenter **avant la fin de l'année 2016** une **proposition dans le cadre du marché unique numérique** afin d'établir un traitement fiscal égal entre publications papier et électroniques. Lors de son audition par la commission des finances le 8 juin 2016, le commissaire européen aux affaires économiques et financières, à la fiscalité et aux douanes, Pierre Moscovici, a ainsi déclaré : *« Nous avons fait des propositions sur le taux réduit de TVA, afin qu'il s'applique aux e-books et à la presse en ligne. Pour moi, un livre en ligne est un livre, de même qu'un journal en ligne est un journal. Si l'on veut conserver une presse papier, il faut qu'elle puisse offrir des services en ligne »*.

Pour mémoire, le taux super réduit de TVA en faveur des publications de presse est une dépense fiscale attachée à la mission. Son coût est évalué à **160 millions d'euros en exécution 2015**¹. Le taux réduit de TVA en faveur du livre est lui considéré comme une règle générale² et le manque à gagner pour le budget général ne fait pas l'objet d'évaluation.

4. La présentation au Parlement des crédits consacrés à l'opération de rénovation du Quadrilatère Richelieu doit être améliorée

Le chantier de rénovation du quadrilatère Richelieu, site historique de la Bibliothèque nationale de France (BnF), vise à en **rénover les bâtiments et équipements**, en vue d'assurer la **sécurité du public** et la **conservation des biens et des collections patrimoniales**, ainsi que d'ouvrir le site à **un plus large public** (salles de lecture, musée, activités pédagogiques). La maîtrise d'ouvrage de l'opération a été confiée à l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC).

Au fil du chantier, son **programme** a été **plusieurs fois modifié** pour intégrer divers travaux, notamment liés à la rénovation des façades, l'aménagement muséographique, l'installation de l'École nationale des chartes ou encore à des travaux de désamiantage et de déplombage non prévus à l'origine. **Sept avenants** ont ainsi été signés entre **juillet 2011** et **juillet 2015**.

Parallèlement, son coût a évidemment également évolué. En 2012, le chantier représentait pour l'État *« une charge globale de l'ordre de 212,82 millions d'euros »*³. En projet de loi de finances pour 2015, le coût total

¹ Soit 10 millions d'euros de moins que son chiffrage initial.

² Voir Annexe au projet de loi de finances pour 2015, *Évaluation des voies et moyens*, Tome II, page 10.

³ Cf. Réponse au questionnaire budgétaire dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2013.

actualisé était estimé à **218,7 millions d'euros**¹. Ce coût est désormais évalué à **232,9 millions d'euros**², soit une augmentation de l'ordre de 9 % par rapport au coût initial, qui serait principalement liée aux opérations de désamiantage et de déplombage et aux retards induits par celles-ci (plus de 30 mois de retard).

Il est impératif que **ce chantier puisse faire l'objet d'un suivi attentif du Parlement** pour que ses éventuels dérapages budgétaires et calendaires soient immédiatement repérés. Or, **la justification au premier euro reste insuffisante**. Aucune information précise n'est donnée dans le projet annuel de performances sur les raisons de ce dépassement des coûts, ni sur les éventuels risques de dérapage ultérieurs. Les documents budgétaires ne permettent pas d'appréhender **l'intégralité des crédits consacrés au projet**. Seul est présenté l'échéancier actualisé des dépenses d'investissement financées par le programme 334. Certains crédits sont portés par le programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture » et sont fusionnés au sein des crédits monuments historiques « grands projets ». D'autres crédits³ proviennent directement de l'opérateur et ne sont pas détaillés.

À l'heure où **un autre opérateur de la mission**, la Bibliothèque publique d'information (BPI), située dans le centre Pompidou, conduit **un nouveau projet de rénovation**⁴, il est indispensable que les documents budgétaires adressés au Parlement permettent un contrôle effectif de ce type d'opérations **particulièrement sensibles budgétairement**.

¹ Y compris le coût d'études pour la restauration des façades.

² *Idem*.

³ Il peut d'ailleurs s'agir de crédits autres que d'investissements, notamment liés aux opérations de transferts provisoires de collections et de personne.

⁴ L'exécution en est prévue en 2018-2019, en même temps que la rénovation du Centre Pompidou.

MISSION « OUTRE-MER »**MM. NUIHAU LAUREY ET GEORGES PATIENT, RAPPORTEURS SPÉCIAUX****SOMMAIRE**

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 252 |
| 1. <i>Une sous-consommation concentrée sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer »</i> | 252 |
| 2. <i>Des dépenses inférieures à celles prévues par le plafond triennal, traduisant la participation de la mission aux efforts budgétaires</i> | 254 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 255 |
| 1. <i>Des dépenses d'exonération de charges en forte diminution malgré une situation de l'emploi toujours critique</i> | 255 |
| 2. <i>Des dispositifs d'insertion professionnelle à préserver</i> | 258 |
| 3. <i>Une poursuite de la baisse des dépenses de la ligne budgétaire unique difficilement compatible avec la priorité affichée en matière de logement</i> | 260 |
| 4. <i>Une forte baisse de la dépense de l'aide à la continuité territoriale à surveiller</i> | 261 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La mission « Outre-mer » regroupe une partie des moyens budgétaires alloués aux territoires ultramarins :

- le programme 138 « Emploi outre-mer » porte les crédits relatifs au soutien aux économies ultramarines, à travers notamment des exonérations spécifiques de charges sociales et des actions en faveur de l'insertion et de la qualification professionnelle des jeunes ultramarins ;

- le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » porte principalement les crédits en faveur du logement social et du soutien aux collectivités dans leur politique d'investissements structurants.

Elle ne permet toutefois pas d'appréhender globalement la politique de l'État en faveur des outre-mer.

Selon le document de politique transversale « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2015, l'effort financier consacré par l'État aux territoires ultramarins se monte à 14,2 milliards d'euros en AE/CP en PLF 2015) dont 2,1 milliards d'euros en AE et CP pour la mission « Outre-mer ». **Les dépenses fiscales étant estimées à 3,9 milliards d'euros en PLF 2015, l'effort total de l'État prévu s'élevait à 18,1 milliards d'euros en AE / CP en 2015.** Tous titres confondus, elle est la deuxième plus grande contributrice derrière la mission « enseignement scolaire ».

1. Une sous-consommation concentrée sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer »

Exécutions des crédits de la mission par programme en 2015

(en millions d'euros, en %)

| | | Crédits exécutés 2014 | | Crédits votés LFI 2015 | | Crédits exécutés 2015 | | Exécution 2015 / exéc. 2014 | | Exécution 2015 / LFI 2015 | |
|-----------------------------|----|-----------------------|---------|------------------------|---------|-----------------------|---------|-----------------------------|---------|---------------------------|---------|
| | | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 |
| Conditions de vie outre-mer | AE | 665,9 | | 701,1 | | 579,7 | | -12,9% | | -17,3% | |
| | CP | 667,4 | | 683,7 | | 619,6 | | -7,2% | | -9,4% | |
| Emploi outre-mer | AE | 1 383,3 | 139,4 | 1 406,9 | 141,8 | 1 360,7 | 143,8 | -1,6% | 3,2% | -3,3% | 1,4% |
| | CP | 1 370,7 | 139,4 | 1 393,6 | 141,8 | 1 372,8 | 143,8 | 0,2% | 3,2% | -1,5% | 1,4% |
| Total | AE | 2 049,2 | 139,4 | 2 108,0 | 141,8 | 1 940,4 | 143,8 | -14,6% | | -20,6% | |
| | CP | 2 038,1 | 139,4 | 2 077,3 | 141,8 | 1 992,4 | 143,8 | -7,0% | | -10,9% | |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Comme lors des exercices précédents, les arbitrages ont fait porter les annulations de crédits principalement sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », qui est principalement constitué de dépenses d'intervention (titre 6).

Cette sous-consommation, est concentrée en AE sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », dont la réalisation s'écarte de la prévision de plus de 17 %. Vos rapporteurs relèvent que cet écart s'accroît d'année en année. Par ailleurs, l'effet de cette sous-consommation est accentué par la prise en charge, au sein du programme 123, de dépenses non budgétées en PLF 2015.

Mouvements de crédit intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en millions d'euros)

| | Crédits prévus LFI 2015 | FDC/ADP prévus LFI 2015 | Reports entrants hors FDC | Reports entrants sur crédits FDC | Transferts et virements | Décrets d'avance | Décrets d'annulation | Reports sortants et crédits non consommés | FDC/ADP exécutés | Exécution 2015 |
|-----------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------|----------------------------------|-------------------------|------------------|----------------------|---|------------------|----------------|
| Conditions de vie outre-mer | 683,7 | 0,2 | 20,4 | 0,7 | -3,9 | -52,8 | -8,0 | 0,0 | -20,7 | 0,4 |
| Emploi outre-mer | 1 378,6 | 15,0 | 4,8 | 18,9 | 0,0 | -22,0 | -10,0 | 0,0 | -8,1 | 10,6 |
| Total | 2 062,2 | 15,2 | 25,2 | 19,6 | -3,9 | -74,8 | -18,0 | 0,0 | -28,8 | 10,9 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

La mise en réserve initiale des deux programmes de la mission s'élevait en 2015 à 8 % des crédits inscrits dans la loi de finances hors titre 2 et à 0,5 % pour le titre 2. Ces crédits ont fait l'objet d'un dégel à hauteur de 54,85 % des AE et 41,56 % des CP mis en réserve.

Pour le programme 123 « Conditions de vie de outre-mer », ce « dégel » a été principalement destiné à couvrir la ligne budgétaire unique. Il a en outre permis d'effectuer des paiements au bénéfice du fonds exceptionnel d'investissement et des contrats de projets et de développement, notamment du régime de solidarité de la Polynésie française.

Pour le programme 138 « Emploi outre-mer », les crédits « dégelés » ont permis de couvrir notamment les besoins des organismes de sécurité sociale dans le cadre de la compensation des exonérations de cotisations sociales patronales, ainsi que ceux de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM).

Quatre décrets de transfert ont également été pris. L'un, concernant les crédits du programme 123 est intervenu au profit du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur ». Ce mouvement de

4,13 millions d'euros avait notamment pour objet de financer un contentieux opposant l'État à l'entreprise EDF lié aux carburants en Martinique.

Les annulations ont principalement porté sur les crédits mis en réserve.

Le compte général de l'État indique que les engagements liés aux dispositifs d'intervention rattachés aux conditions de vie outre-mer s'élèvent à 543 millions d'euros au 31 décembre 2015.

2. Des dépenses inférieures à celles prévues par le plafond triennal, traduisant la participation de la mission aux efforts budgétaires

Programmation pluriannuelle de la mission « Outre-mer »

(en millions d'euros)

| | Total sous norme, format constant 2015, en M€ |
|--------------------------------|---|
| Triennal 2015-2017 | 2 017 |
| Exécution (hors PIA et FdC) | 1 937 |
| Comparaison triennal/exécution | -80 |

Note de lecture : les crédits considérés sont

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

L'exécution 2015 reste en deçà du plafond triennal 2015-2017 fixé dans la loi de programmation des finances publiques. Avec 80 millions d'euros, soit 4 %, d'effort supplémentaire à celui prévu par la loi de programmation, **la mission outre-mer contribue de manière substantielle à l'effort de modération des dépenses publiques, malgré l'importance des besoins des territoires ultramarins.**

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Des dépenses d'exonération de charges en forte diminution malgré une situation de l'emploi toujours critique

a) Une diminution de la dette de l'État vis-à-vis des organismes sociaux à la suite de la réforme de 2014

Le dispositif d'exonérations de charges sociales spécifique à l'outre-mer a été créé par la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Il vise à réduire le coût du travail afin de favoriser le développement de l'emploi dans ces territoires.

Ce dispositif (action 01 « Soutien aux entreprises » du programme 138), constitue un outil essentiel de la politique de l'État en faveur des outre-mer. Il représente 1,1 milliard d'euros, soit plus de la moitié des crédits consommés au sein de la mission « Outre-mer » en 2015 et 83 % des crédits du programme 138 « Emploi outre-mer ».

Il repose sur un mécanisme prenant en compte plusieurs facteurs : la taille de l'entreprise, son secteur d'activité et son éligibilité ou non au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et la rémunération du salarié. Les entreprises situées dans les territoires ultramarins bénéficient depuis le 1^{er} janvier 2015 de la baisse de 1,8 point des cotisations employeurs famille pour les salaires compris entre 1 SMIC et 1,6 SMIC ainsi que de l'allègement de cotisations sociales en faveur des indépendants.

Évolution de la dette et de la dette cumulée auprès des organismes de sécurité sociale

(en millions d'euros)

| Année | Montants liquidés par les organismes de sécurité sociale | Versements effectués | Dette annuelle | Dette cumulée |
|-------|--|----------------------|----------------|---------------|
| 2013 | 1 206,8 | 1 208,3 | -1,4 | - 75,5 |
| 2014 | 1 192,6 | 1 124,7 | 67,8 | - 143,3 |
| 2015 | 1080,8 | 1090,6 | -9,8 | -133,5 |

Source : direction générale des outre-mer

Ce dispositif est constitué pour l'essentiel des crédits destinés à compenser le coût des exonérations de charges sociales spécifiques aux territoires ultramarins aux organismes de sécurité sociale (régime social des indépendants, Caisse centrale de mutualité sociale agricole, Agence centrale des organismes de sécurité sociale, Établissement national des invalides de la marine et Caisse de protection sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon).

L'article 130 de la loi de finances pour 2014 a procédé à un recentrage de ce dispositif sur les bas salaires en modifiant les seuils pour les entreprises bénéficiant du CICE (les exonérations des autres entreprises n'ont pas été modifiées). Cette réforme a permis la rationalisation des dépenses de l'État liées à ces exonérations.

Cette réforme a permis d'amorcer la baisse du montant cumulé des impayés de l'État aux organismes de sécurité sociale au titre des exonérations spécifiques à l'outre-mer. Il s'élevait, fin 2014, à 143,3 millions d'euros, puis s'est réduit à 133,5 millions d'euros fin 2015.

Le dispositif a également bénéficié :

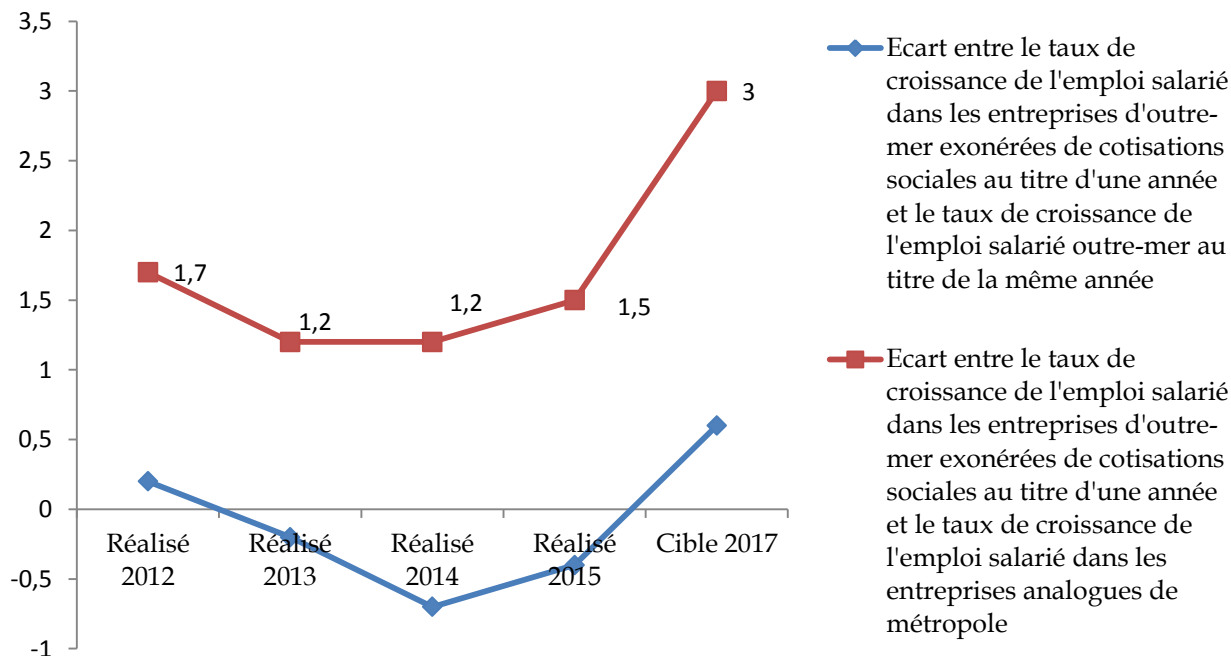
- du dégel de la réserve de précaution à hauteur de 51 millions en AE et CP ;

- de l'utilisation du reliquat disponible sur la ligne pour 180 154 euros en AE et en CP après dernières facturations à la Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre et Miquelon.

La mise en œuvre de ces dispositifs devra continuer à bénéficier de crédits importants afin d'apurer la dette élevée vis-à-vis des organismes sociaux.

b) Une performance en légère augmentation, qui justifie une préservation du dispositif

Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les départements d'outre-mer



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Comme le montre le graphique ci-dessus, les entreprises exonérées bénéficient d'un taux de croissance de l'emploi inférieur de 0,4 point à celui de l'ensemble des entreprises ultramarines, ceci s'expliquant par un **contexte économique globalement plus favorable aux secteurs des entreprises non exonérées**.

Il convient en outre de noter que l'écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de l'hexagone a légèrement augmenté en 2015. **Les entreprises ultramarines bénéficiant d'exonérations de charges connaissent donc une situation de l'emploi moins défavorable que les entreprises des secteurs comparables de l'hexagone.**

L'impact de telles exonérations, diffus, ne pouvant se dégager aisément, une analyse tendancielle doit être privilégiée. À cet égard, l'évolution 2014-2015 est positive.

Vos rapporteurs spéciaux renouvellent leurs interrogations sur le choix du gouvernement de réformer le dispositif d'exonérations de charges sociales outre-mer. Ils considèrent qu'après une réforme importante, eu égard à la situation de l'emploi dans les outre-mer, il convenait de stabiliser ce dispositif afin de permettre aux entreprises de bénéficier d'une visibilité

sur l'évolution de leur masse salariale et de ne pas décourager les décisions de recrutement.

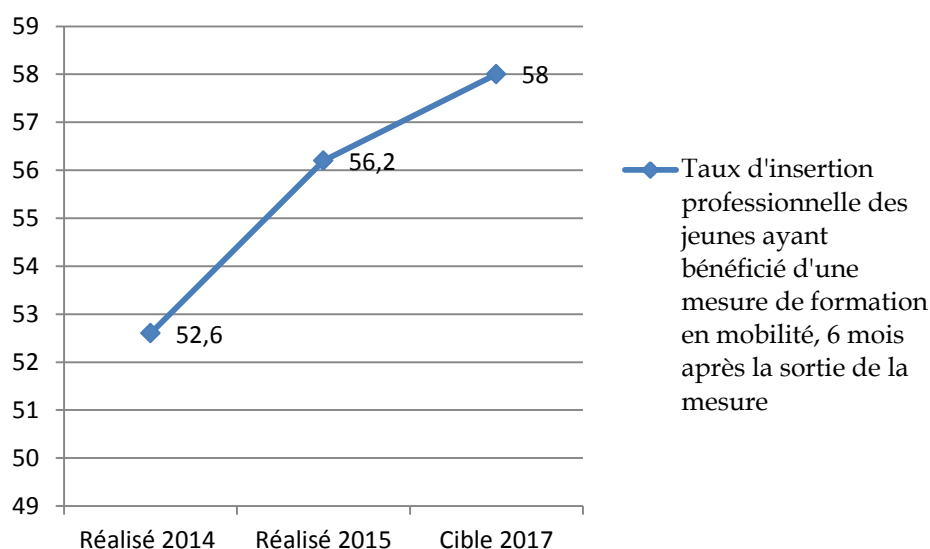
2. Des dispositifs d'insertion professionnelle à préserver

Les crédits consommés pour l'action 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » du programme 138 « Emploi outre-mer », qui couvrent les deux dispositifs d'insertion professionnelle, s'élèvent en 2015 à 265 millions en AE et 269 millions en CP, soit une légère hausse par rapport à l'exercice 2014.

- a) *Une hausse du taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité traduisant l'efficacité du dispositif*

Taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle de LADOM

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Le travail mené par LADOM, chargée de ce dispositif de formation, pour rapprocher son offre de service des besoins identifiés auprès des partenaires socio-économiques a permis, avec une hausse de quelque 4 points du taux d'insertion, une amélioration de l'insertion professionnelle de ses publics.

b) Une montée en puissance du SMA poursuivie, conformément à l'objectif « SMA 2000 » fixé en 2017

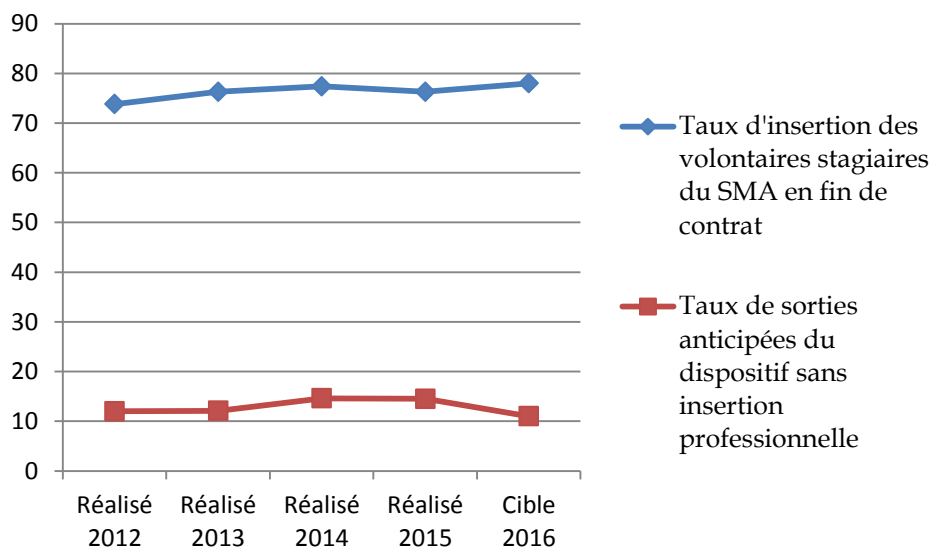
Le plafond d'emplois autorisé (PEA) du SMA était fixé à 5 309 ETPT pour la gestion 2015, soit une augmentation de + 2 ETPT par rapport au PEA pour 2014. Ce plafond d'emplois se répartit entre 1 105 ETPT du personnel civil et militaire et 4 204 ETPT volontaires.

En exécution 2015, les effectifs restent en deçà de ce plafond avec 5 296 ETPT annuels moyens. L'écart de 13 ETPT porte principalement sur les cadres militaires dont le rythme d'installation n'a pas permis de saturer le plafond d'emplois attribué à cette catégorie de personnel.

Le PEA des Volontaires a, quant à lui, été atteint et l'objectif en emplois a bien été réalisé.

Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

L'efficacité du SMA est relativement contrastée, avec un taux de sorties anticipées du dispositif sans insertion professionnelle de 14,5 %, qui reste stable, malgré la réduction du taux d'encadrement. Ceci peut être expliqué par une baisse du taux d'encadrement engendrée par l'augmentation des effectifs (+ 98 volontaires par rapport à 2014) et, consécutivement, un élargissement à un public plus fragile.

Depuis 2013, l'insertion des volontaires stagiaires se maintient au-dessus de la cible des 76 %. Le fléchissement constaté par rapport à 2014 (- 1,1 %) est la conséquence de la baisse du nombre de volontaires ayant bénéficié d'une mesure de mobilité pour s'insérer en métropole.

Vos rapporteurs spéciaux tiennent à rappeler la nécessité de poursuivre la montée en puissance de ces deux dispositifs complémentaires.

3. Une poursuite de la baisse des dépenses de la ligne budgétaire unique difficilement compatible avec la priorité affichée en matière de logement

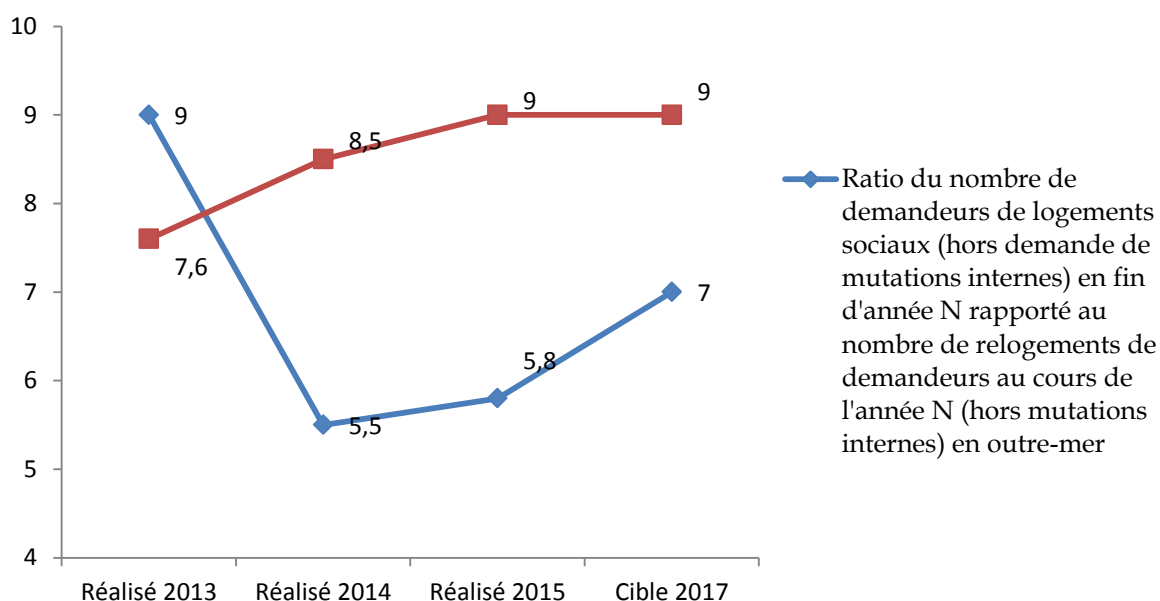
Les dépenses de la ligne budgétaire unique s'élèvent en 2015 à 198 millions d'euros en CP et 178 en AE, soit une baisse de respectivement 8 % et 7 % par rapport à la consommation 2014.

Vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent de la baisse inquiétante de logements sociaux financés par rapport à 2014 : 4 712 en 2015 contre 5 491 en 2014 (soit une baisse de 14 %), alors même que cette action revêt un caractère prioritaire.

À cet égard, vos rapporteurs spéciaux soulignent que les arbitrages d'annulation de crédits intervenus entre le programme 138 « Emploi outre-mer » et le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » apparaissent peu compatibles avec les priorités affichées par la mission en matière de logement. En effet le programme 123 porte 64 % des crédits annulés en CP par décrets d'avance alors qu'il ne représente que 31 % des crédits de paiement de la mission « Outre-mer ».

Fluidité du parc de logements sociaux

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

L'indicateur « fluidité du parc de logements sociaux » vise à mesurer « l'efficacité socioéconomique de la politique du logement des populations ultramarines les plus modestes et la qualité de service rendu dans le cadre de cette politique aux administrés ». Il comprend deux sous-indicateurs :

- le ratio du nombre de demandeurs de logements sociaux en fin d'année rapporté au nombre de relogements de demandeurs au cours de cette même année, qui mesure l'adéquation entre l'offre et la demande de logements sociaux. En 2014, pour un relogement, plus de cinq ménages restaient en attente d'un logement. Comme le montre le graphique ci-dessus, en 2014, ce ratio a connu une légère hausse. Le rapport annuel de performances de la mission « Outre-mer » précise que « les résultats obtenus en 2015 s'inscrivent dans la tendance encourageante entamée depuis l'année 2013 [...] Ils s'expliquent notamment par la poursuite de l'actualisation des fichiers des demandeurs (ne sont pas comptabilisés les demandeurs dont les dossiers sont irrecevables, les ménages dont la demande n'a pas été renouvelée, les ménages ayant abandonné leur demande), mais aussi par l'augmentation du parc de logement ces dernières années ».

- le taux de mobilité dans le parc social correspond au ratio entre le nombre d'emménagements dans des logements locatifs et le nombre de logements locatifs loués ou proposés à la location depuis au moins d'un an. Comme le montre le graphique *supra*, **cet indicateur continue à connaître une évolution positive en 2015, passant de 8,5 % à 9 %.**

4. Une forte baisse de la dépense de l'aide à la continuité territoriale à surveiller

Aux termes de l'article L. 1803-1 du code des transports, la politique nationale de continuité territoriale doit tendre « à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication de celles de la métropole, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'outre-mer ».

Les crédits de l'action 03 « Continuité territoriale » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » sont principalement destinés à abonder le fonds de continuité territoriale (FCT), qui est notamment chargé de financer :

- l'aide à la continuité territoriale (ACT) pour tous publics ;
- le passeport-mobilité études (PME) pour les étudiants et les lycéens ;
- le passeport-mobilité formation professionnelle (PMFP) pour les personnes ayant un projet d'insertion professionnelle.

En 2015, les crédits consommés de l'action 03 « Continuité territoriale » enregistrent une baisse de 29,6 % en AE et de 38,1 % en CP

(contre +13,7 % en AE et +24,1 % en CP en 2014). Cette évolution s'explique par la réforme du dispositif en loi de finances pour 2015.

Les critères d'éligibilité de l'aide à la continuité territoriale ont ainsi été modifiés avec la mise en place d'un délai d'au moins trois années entre le versement de deux aides et la division de leurs montants par deux pour les foyers dont le quotient familial annuel est supérieur à 6 000 euros.

Les collectivités territoriales d'outre-mer connaissent une réalité géographique et économique particulière, en raison notamment de leur isolement, de leur éloignement et de leur taille réduite. Vos rapporteurs spéciaux expriment leurs doutes quant à l'impact de cette réforme, qui pourrait nuire au désenclavement des collectivités territoriales d'outre-mer.

a) Une baisse inquiétante de la dotation du fonds exceptionnel d'investissement

Le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) a été créé par l'article 31 de la loi pour le développement économique des outre-mer. Les investissements financés par le FEI concernent notamment les thèmes suivants :

- adduction d'eau potable et assainissement ;
- gestion des déchets ;
- désenclavement ;
- infrastructures numériques ;
- infrastructures d'accueil des entreprises ;
- prévention des risques naturels ;
- équipements publics de proximité dans le domaine sanitaire et social ;
- énergies renouvelables et développement durable.

La consommation en AE de l'action 08 « Fonds exceptionnel d'investissement » observe une baisse de 44 % par rapport à 2014 qui s'explique notamment par une diminution de 10 millions d'euros observée entre la dotation initiale de 2014 et celle de 2015.

Crédits du fonds exceptionnel d'investissement consommés*(en millions d'euros)*

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----|------|------|------|------|------|------|
| AE | 40 | 10 | 17 | 50 | 50 | 26 |
| CP | 17 | 21,5 | 19 | 25,9 | 25,9 | 23 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Selon le rapport annuel de performances, l'écart constaté sur les autorisations d'engagement entre les montants programmés en loi de finances initiale et l'exécution est le résultat :

- de l'application de la réserve de précaution ainsi que des redéploiements opérés en cours d'année entre les missions du budget général de l'État en raison de nouvelles priorités gouvernementales ;
- du report en 2016 de deux opérations initialement programmées sur 2015 ;
- de l'annulation d'une opération programmée en 2015.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent que ce fonds constitue un dispositif précieux, permettant de financer des projets structurants pour les outre-mer. Cette baisse des crédits, si elle était poursuivie, remettrait largement en cause l'objectif fixé par le Président de la République d'une enveloppe total de 500 millions d'euros d'ici 2017.

Dans le cadre de leur contrôle budgétaire sur les crédits du FEI, vos rapporteurs spéciaux établiront un bilan et une évaluation détaillée de ce dispositif.

MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

SOMMAIRE

Pages

| | |
|--|-----|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 (RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS) | 265 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » ET 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS) | 268 |
| 1. Une sous-exécution des dépenses d'intervention dans un contexte de transition entre deux programmations de contrats de plan État-régions (CPER) | 268 |
| 2. Un premier bilan de la création du CGET : des dépenses de personnel et de fonctionnement inférieures à la prévision | 269 |
| 3. La diminution progressive des restes à payer | 269 |
| 4. Le retard et les surcoûts du système d'information Synergie | 270 |
| 5. Des dépenses fiscales en faveur des zones de revitalisation rurale en légère hausse | 270 |
| 6. Améliorer la lisibilité des documents budgétaires | 272 |
| III. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : DANIEL RAOUL) | 272 |
| 1. Le programme 147 inscrit dans une nouvelle mission en raison de la création du CGET | 272 |
| 2. Une consommation maîtrisée avec une exécution de 91 % des crédits destinés aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville | 273 |
| 3. Le dégel en cours d'année de 31,7 millions d'euros pour financer de nouvelles actions | 275 |
| 4. Le soutien de la politique de la ville par des dépenses fiscales renouvelées | 276 |
| 5. Une surexécution pour les compensations d'exonérations de charges sociales liée à l'estimation incertaine de l'Acoss... .. | 277 |
| 6. La confirmation d'une tension forte sur la trésorerie de l'Anru | 278 |

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 (RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)

La mission « Politique des territoires », consacrée à la **politique d'aménagement du territoire de l'État**, regroupe depuis 2015 trois programmes :

- le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ;
- le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE) ;
- et le programme 147 « Politique de la ville ».

L'élargissement du périmètre de la mission à la politique de la ville¹ par la loi de finances initiale pour 2015 faisait suite à la création, en mars 2014, du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui regroupe la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Compte tenu de ce changement de périmètre, la loi de finances pour 2015 prévoyait 714 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 757 millions d'euros en crédits de paiement (CP) au titre de la mission « Politique des territoires ». D'après les données figurant dans le rapport annuel de performances, **la consommation des AE a été inférieure de 18 % et celle des CP de 8 % aux crédits votés pour 2015**. La diminution des dépenses se confirme également lorsque l'on compare l'exécution 2015 à l'exécution 2014 à périmètre constant.

¹ Ce programme était auparavant contenu dans la mission « Égalité des territoires, logement et ville ».

Exécution des crédits de la mission par programme en 2015

(en millions d'euros et en %)

| Programme | | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015/ exéc. 2014 | Exécution 2015 / LFI 2015 |
|---------------|----|--------------------------|---------------------------|-----------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| | | | | | (en %) | (en %) |
| Programme 112 | AE | 209,4 | 215,7 | 161,2 | -23% | -25% |
| | CP | 251,3 | 263,7 | 249,4 | -1% | -5% |
| Programme 162 | AE | 31,7 | 49,6 | 13,3 | -58% | -73% |
| | CP | 54,8 | 43,1 | 40,0 | -27% | -7% |
| Programme 147 | AE | 434,9 | 449,0 | 409,0 | -6% | -9% |
| | CP | 439,1 | 450,1 | 409,3 | -7% | -9% |
| Total Mission | AE | 676,0 | 714,3 | 583,5 | -14% | -18% |
| | CP | 745,1 | 756,9 | 698,8 | -6% | -8% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les rapports annuels de performances pour 2014 et 2015)

Les données chiffrées présentées dans le rapport annuel de performances et tirées du système d'informations comptable de l'État (Chorus) ne prennent toutefois pas en compte deux éléments : d'une part, les retraits d'engagements juridiques d'années antérieures, qui n'avaient pas fait l'objet d'une autorisation de recyclage¹, des programmes 112 et 162, et d'autre part, un rétablissement de crédits de 3,8 millions d'euros sur le programme 162. Ainsi, **les AE et les CP réellement consommés en 2015, avant déduction des retraits d'engagements juridiques d'années antérieures et des rétablissements de crédits, s'élèvent respectivement à 653 millions d'euros** – soit un écart d'environ 70 millions d'euros avec le montant présenté dans les tableaux de synthèse des documents budgétaires – **et à 703 millions d'euros.**

Par ailleurs, de **nombreux de mouvements de crédits ont été effectués en 2015**. Le programme 112 se caractérise par des reports de crédits et des annulations en cours de gestion d'un montant élevé tandis que le programme 162 a bénéficié de fonds de concours importants. Au total, les crédits effectivement disponibles se sont avérés inférieurs d'environ 20 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP à ceux inscrits en loi de finances initiale. Néanmoins, la sous-exécution des crédits de la mission « Politique des territoires » en 2015 s'explique principalement par la phase de transition entre deux programmations des contrats de plan État-régions.

¹ La clôture de ces engagements a conduit à un ajustement à la baisse du montant des engagements aux montants réellement payés aux bénéficiaires, ayant pour conséquence des écritures négatives dans le système d'informations Chorus.

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en millions d'euros)

| Programme | | LFI 2015 | Reports entrants | Décrets d'avance | Virement ou transfert | Décrets d'annulations | LFR de fin de gestion | Fonds de concours et attributions de produits | Crédits ouverts 2015 | Crédits consommés 2015 | Écart consommé/prévu |
|---------------|----|----------|------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---|----------------------|------------------------|----------------------|
| 112 | AE | 215,10 | 14,89 | -19,51 | 0,32 | -5,00 | -0,12 | 1,10 | 206,87 | 161,18 | -54,52 |
| | CP | 263,15 | 17,68 | -22,97 | 1,32 | -7,00 | -0,12 | 1,10 | 253,17 | 249,44 | -13,71 |
| 162 | AE | 29,59 | 1,98 | -2,91 | 2,24 | -0,50 | - | 25,00 | 55,40 | 13,27 | -16,33 |
| | CP | 33,09 | 16,24 | -3,19 | 2,24 | -0,50 | - | 17,57 | 65,46 | 40,04 | 6,94 |
| 147 | AE | 448,97 | - | -19,17 | -18,61 | - | - | - | 411,19 | 409,02 | -39,95 |
| | CP | 450,13 | 1,66 | -20,59 | -18,61 | - | - | - | 412,60 | 409,34 | -40,79 |
| Total mission | AE | 693,66 | 16,87 | -41,58 | -16,05 | -5,50 | -0,12 | 26,10 | 673,46 | 583,46 | -110,19 |
| | CP | 746,38 | 35,59 | -46,74 | -15,04 | -7,50 | -0,12 | 18,67 | 731,23 | 698,82 | -47,56 |

Note de lecture : la DDAI est la dotation pour les dépenses accidentelles et imprévisibles.

Les ajustements intervenus en 2016 regroupent les annulations prévues par le présent projet de loi de règlement et d'approbation des comptes et par le décret n° 2016-195 du 26 février 2016 portant annulation de crédits.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport annuel de performances pour 2015

Enfin, qu'il soit ou non tenu compte des rétablissements de crédits, **le plafond de la première année du budget triennal 2015-2017 défini pour la mission « Politique des territoires » est largement respecté.**

Programmation pluriannuelle de la mission

(en millions d'euros)

| | 2014* | 2015 |
|---------------------------|-------|-------|
| Budget triennal 2013-2016 | 310,0 | - |
| Budget triennal 2015-2017 | - | 737,0 |
| Loi de finances initiale | - | 756,9 |
| Exécution | 306,0 | 698,8 |
| Écart exécution / LPFP | -4,0 | -38,2 |

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

* Périmètre 2014 (programmes 112 et 162)

Source : ministère du budget

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » ET 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : BERNARD DELCROS)

1. Une sous-exécution des dépenses d'intervention dans un contexte de transition entre deux programmations de contrats de plan État-régions (CPER)

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » est constitué à environ 85 % de dépenses d'intervention, couvrant pour l'essentiel les crédits contractualisés dans le cadre des CPER, les crédits non contractualisés du Fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) et la prime d'aménagement du territoire (PAT). Pour l'ensemble du programme, les dépenses d'intervention réellement consommées¹ diminuent de 19 % en AE et de 5 % en CP par rapport à l'exécution 2014.

Cette baisse est particulièrement prononcée pour **les dépenses au titre des CPER, qui diminuent de 23 % en AE et de 15 % en CP**. L'année 2015 constitue en effet une année de transition, la nouvelle génération de contrats de plan 2015-2020 ayant été finalisée tardivement tandis que les contrats de projet 2007-2014 n'appellent plus de nouveaux engagements. De nouveaux retards d'engagements sont à craindre en 2016 du fait de la renégociation en cours des CPER des régions concernées par la réforme territoriale.

En 2015, 93,7 millions d'euros de CP ont toutefois été consommés pour couvrir des engagements des CPER 2007-2014. Au 31 décembre 2015, les restes à payer issus de cette génération de CPER sont évalués à 133,9 millions d'euros.

Au-delà de cet effet transitoire, il convient de rappeler que **l'enveloppe globale consacrée par le programme 112 à la nouvelle génération de CPER 2015-2020 diminue de près de 42 %** par rapport à l'enveloppe initiale définie au titre des CPER 2007-2014, pour s'établir à 725 millions d'euros. Si l'on compare ce chiffre au montant global des engagements de l'État au titre des CPER 2015-2020 – soit 8,82 milliards d'euros selon le compte général de l'État – il apparaît que le programme 112 contribue de façon marginale au financement des CPER.

¹ C'est-à-dire en tenant compte des retraits d'engagements juridiques d'années antérieures et des erreurs d'imputation.

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

2. Un premier bilan de la création du CGET : des dépenses de personnel et de fonctionnement inférieures à la prévision

L'année 2015 est la première année pleine d'existence du CGET, dont les dépenses de personnel sont portées par le programme 112 et les moyens de fonctionnement sont partagés entre les programmes 112 et 147.

En premier lieu, on constate que **le plafond et le schéma d'emploi prévus pour le CGET en loi de finances initiale pour 2015 ont été respectés**. Fin 2015, le CGET comptait 289 équivalents temps travaillé (ETPT) – dont 176 contractuels – soit 5 ETPT de moins que le plafond fixé en loi de finances initiale. Les **dépenses de personnel¹ sont quant à elles inférieures de 11 % aux crédits votés** et s'établissent à 20,76 millions d'euros. Les moindres contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » n'expliquent que marginalement cette sous-exécution.

En second lieu, à périmètre constant, en tenant compte de l'intégration du secrétariat général du comité interministériel des villes (SG CIV) et de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) au CGET, **les dépenses de fonctionnement sont inférieures de 7,8 % à la prévision initiale et de 7,4 % à l'exécution 2014**.

Selon le CGET, cette bonne maîtrise des moyens de fonctionnement qui lui sont affectés est permise par la mutualisation de certaines fonctions support avec les autres services du Premier ministre et par le regroupement des services à Saint-Denis. Ces résultats, certes positifs pour les finances publiques, ne doivent toutefois pas faire perdre de vue l'objectif de renforcer l'action et l'efficacité du CGET.

3. La diminution progressive des restes à payer

Selon le compte général de l'État pour l'exercice 2015, les engagements budgétaires de la mission « Politique des territoires » relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu s'élevaient à **676 millions d'euros fin 2015**. Ces restes à payer concernent quasiment exclusivement les programmes 112 et 162 du fait de la structure de leurs dépenses d'intervention, contractualisées sur plusieurs années pour les CPER ou versées sur une période moyenne de six exercices budgétaires pour la PAT.

¹ Y compris les contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Évolution des restes à payer des programmes 112 et 162*(en millions d'euros)*

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|
| Programme 112 | 589,6 | 591,6 | 549,8 | 461,5 |
| Programme 162 | 261,1 | 259,0 | 235,9 | 209,1 |
| Total | 850,7 | 850,6 | 785,7 | 670,6 |

Source : commission des finances du Sénat (à partir des rapports annuels de performances pour 2013 à 2015)

Après avoir quasiment stagné entre 2012 et 2013, les restes à payer du programme 112 ont diminué de 16 % et ceux du programme 162 de 11 % entre 2014 et 2015. Au 31 décembre 2015, les principaux dispositifs concernés par des engagements non couverts étaient les CPER (218,5 millions d'euros toutes générations confondues), la PAT (116 millions d'euros) et le volet « Transport » du plan exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse (201 millions d'euros)¹.

4. Le retard et les surcoûts du système d'information Synergie

Le programme Synergie (système d'information État régions pour la gestion inter-fonds européens), lancé en 2012 par la DATAR, est destiné à assurer le suivi commun des fonds européens et des CPER au niveau régional. En 2014, dans une enquête demandée par la commission des finances du Sénat, **la Cour des comptes s'inquiétait du coût très élevé de ce projet et des incertitudes entourant ce dernier**².

6,75 millions d'euros en AE et 5,35 millions d'euros en CP ont été versés en 2015 par le CGET à l'Agence des services et de paiement (ASP) au titre de ce programme. La Cour des comptes relève ainsi, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015, que le CGET a versé au total **8,75 millions d'euros** pour le développement de ce système d'informations, soit plus du double que le montant initialement prévu en 2013, alors même que sa date de mise en service au 1^{er} janvier 2016 n'a pas été respectée.

5. Des dépenses fiscales en faveur des zones de revitalisation rurale en légère hausse

Les vingt dépenses fiscales associées au programme 112 représentent un **coût total approximatif de 426 millions d'euros** selon le chiffrage

¹ Les restes à payer du volet « Transport » du PEI en Corse devront être couverts par l'agence de financement des infrastructures de transport (AFITF).

² Rapport d'information n° 36 (2014-2015) fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux contrats de projets État régions.

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

actualisé pour 2015, soit environ 170 % des crédits de paiement consommés sur le programme cette même année. Ces mesures bénéficient principalement au département de Corse et aux zones de revitalisation rurale (ZRR).

Chiffrage actualisé des principales dépenses fiscales du programme 112

(en millions d'euros)

| Dépense fiscale | Chiffrage définitif 2014 | Chiffrage initial 2015 | Chiffrage actualisé 2015 |
|--|--------------------------|------------------------|--------------------------|
| Taux réduits de TVA applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse (article 297 CGI) | 190 | 235 | 195 |
| Exonération d'impôt sur les bénéfices réalisés dans les entreprises nouvelles créées entre le 1 ^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine et entre le 1 ^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2020 dans les zones d'aide à finalité régionale (article 44 <i>sexies</i> CGI) | 112 | 110 | 115 |
| Crédit d'impôt pour investissement en Corse (articles 244 <i>quater</i> E, 199 <i>ter</i> D, 220 D et 223 O-1-d CGI) | 45 | 39 | 45 |
| Exonération temporaire des mutations par décès portant sur des immeubles et des droits immobiliers en Corse (article 1135 <i>bis</i> CGI) | 15 | 15 | 20 |
| Exonération d'impôt sur les bénéfices dans les zones de revitalisation rurale pour les entreprises créées ou reprises entre le 1 ^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020 (article 44 <i>quindecies</i> CGI) | 14 | 9 | 18 |
| Sous-total | 376 | 408 | 393 |
| Total toutes dépenses fiscales | 400 | 432 | 417 |

Source : rapport annuel de performances pour 2015

Les montants des **exonérations d'impôt sur les bénéfices en faveur des entreprises nouvelles créées dans les zones de revitalisation rurale, de redynamisation urbaine et dans les zones d'aide à finalité régionale**, prévus par les articles 44 *sexies* et 44 *quindecies* du code général des impôts sont revus à la hausse pour s'établir à **133 millions d'euros** au total au lieu de 126 millions d'euros. Les exonérations de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) applicables aux ZRR représentent des montants nettement plus faibles, de l'ordre de 1 à 2 millions d'euros.

À la suite de la prorogation jusqu'en 2020 de l'exonération d'impôt sur les bénéfices en faveur des petites entreprises créées dans les ZRR (article

44 *quindecies* précité) et de la révision des critères de définition de ces zones au 1^{er} juillet 2017 par la loi de finances rectificative pour 2015¹, un suivi attentif de cette dépense fiscale sera nécessaire en 2017 et 2018 afin de s'assurer de son soutien effectif aux territoires ruraux les plus fragiles.

6. Améliorer la lisibilité des documents budgétaires

Comme indiqué précédemment, des retraits d'engagement d'années antérieures, des rétablissements de crédits ainsi que des erreurs d'imputation, d'un montant moindre, sont venues perturber l'exercice 2015. Ces informations sont mentionnées dans la justification au premier euro des différentes actions du rapport annuel de performances, **sans toutefois donner lieu à une analyse claire de la consommation réelle des crédits**, en particulier au niveau de la mission. Le rapport annuel de performances de la présente mission gagnerait donc à faire preuve de pédagogie et de synthèse, et ce d'autant plus que la mission « Politique des territoires » finance un grand nombre de dispositifs de taille réduite, dans des domaines divers.

Enfin, votre rapporteur spécial se joint à la recommandation de la Cour des comptes d'améliorer la qualité des documents de programmation initiale des programmes 112 et 162, en particulier s'agissant des dépenses de personnel.

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE » (RAPPORTEUR SPECIAL : DANIEL RAOUL)

1. Le programme 147 inscrit dans une nouvelle mission en raison de la création du CGET

À l'occasion du projet de loi de finances initiale pour 2015, le programme 147 « Politique de la ville » a quitté la mission « Égalité des territoires et logement » pour rejoindre la mission « Politique des territoires ». Cette décision faisait suite à la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) qui regroupe désormais les activités de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), du Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Les programmes gérés par le CGET figurent ainsi dans la même mission depuis 2015.

Votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de **regretter** que ce choix conduise à une **séparation**, de fait, **entre les politiques de l'État en**

¹ Article 78 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

faveur du logement et les actions menées dans le cadre de la politique de la ville. L'ancienne maquette budgétaire avait une cohérence qui se justifiait pleinement sur le fond.

Pour autant, cela ne remet pas en cause **l'intérêt de la création du CGET qui doit notamment conduire à une mutualisation des compétences permettant de dégager des économies.**

À ce titre, **l'installation de ce commissariat général a répondu aux attentes** puisque, comme a déjà pu l'indiquer également Bernard Delcros, rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires » pour les programmes 112 qui porte les crédits de personnel et l'essentiel des moyens de fonctionnement du CGET, l'exécution 2015 a abouti à des dépenses inférieures à la prévision initiale en la matière¹.

Ces résultats reposent notamment sur la mutualisation des prestations immobilières et logistiques, avec le regroupement de l'ensemble des services du CGET sur un site unique, et sur le rattachement aux marchés mutualisés de l'État pour la quasi-totalité de ses achats. **Les économies réalisées grâce à ce type de mutualisations ne peuvent qu'être encouragées.**

D'après les informations recueillies auprès du CGET, **elles devraient être encore plus importantes, s'agissant des dépenses courantes, entre 2015 et 2016.**

2. Une consommation maîtrisée avec une exécution de 91 % des crédits destinés aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville

Avec 409 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), la **consommation des crédits** du programme 147 **continue de se réduire** en 2015 par rapport aux années précédentes. Les crédits de paiement enregistrent notamment une baisse de près de 30 millions d'euros par rapport à 2014 (- 6,8 %). **L'exécution** des crédits atteint ainsi **91 % du budget inscrit en loi de finances initiale**, près de 20,7 millions d'euros ayant été annulés en AE et en CP en fin d'année.

Comme en 2014, la baisse des crédits exécutés s'explique principalement par la **réduction de 20 millions d'euros du montant consacré aux compensations des exonérations de charges sociales** en zones franches urbaines (ZFU), compte tenu des réformes successives de son mode de calcul et de la mise en extinction du dispositif (action 02 « Revitalisation économique et emploi »).

Les actions territorialisées et les dispositifs spécifiques de la politique de la ville (action 01) sont préservés, avec une exécution à 303 millions d'euros en crédits de paiement (+ 0,8 % par rapport à 2014).

¹ Cf. le 2 du II de la présente contribution.

Exécution des crédits du programme 147 « Politique de la ville » en 2015

(en euros)

| | | Exécution 2014 | Exécution 2015 | Évolution 2014-2015 | Loi de finances initiale 2015* | Taux de consommation |
|--|----|--------------------|--------------------|------------------------|--------------------------------------|-------------------------|
| Action 01 Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville | AE | 300 467 037 | 303 210 136 | 0,91% | 331 819 031 | 91,38% |
| | CP | 300 608 142 | 303 046 756 | 0,81% | 331 819 031 | 91,33% |
| Action 02 Revitalisation économique et emploi | AE | 113 688 045 | 92 802 754 | -18,37% | 83 348 996 | 111,34% |
| | CP | 113 698 701 | 92 802 754 | -18,38% | 83 348 996 | 111,34% |
| Action 03 Stratégie, ressources et évaluation | AE | 21 183 306 | 13 002 401 | -38,62% | 33 756 978 | 38,52% |
| | CP | 21 981 600 | 12 580 254 | -42,77% | 34 040 708 | 36,96% |
| Action 04 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de la vie | AE | -466 341** | 0 | -100,00% | 43 000 | 0,00% |
| | CP | 2 769 337 | 907 571 | -67,23% | 923 000 | 98,33% |
| Total programme 147 | AE | 434 872 047 | 409 015 291 | -5,95% | 448 968 005 | 91,10% |
| | CP | 439 057 780 | 409 337 335 | -6,77% | 450 131 735 | 90,94% |

* Y compris fonds de concours et attribution de produits

** Cette somme correspond à des clôtures d'engagement pour des opérations prévues en Ile-de-France dans le cadre du programme de l'ancien fonds d'investissement pour la ville (FIV) ainsi que des grands projets de ville et opérations de renouvellement urbain (GPV ORU).

Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport annuel de performances pour 2015

La réserve de précaution comptait 33,3 millions d'euros en AE et 33,4 millions d'euros en CP, mais 31,7 millions d'euros (AE=CP) ont fait l'objet d'un dégel en cours d'année¹.

Le programme a finalement connu une annulation de crédits de 19,2 millions d'euros en AE et 20,6 millions d'euros en CP par le décret d'avance n° 2015-1545 du 27 novembre 2015.

Sans remettre en cause la mise en œuvre des actions territorialisées de la politique de la ville, cette annulation a été permise, par la « mobilisation prioritaire du fonds de roulement de l'ACSé », correspondant à plus de 25 millions d'euros à la fin de l'année 2015. Elle a essentiellement porté sur le

¹ Cf. le 3 du présent III.

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

dispositif « adultes relais » (pour 10 millions d'euros) et le programme de réussite éducative (pour 3,6 millions d'euros).

Il convient également de noter qu'un décret de transfert et un décret de virement, pour un montant total de 16,8 millions d'euros, concrétisent le remboursement par le programme 147 des montants engagés par les ministères et autres structures pour mettre à disposition des délégués du préfet.

En tenant compte des ouvertures et annulations de crédits en cours d'année, l'exécution du programme 147 « Politique de la ville » a été forte, tout en étant maîtrisée, avec une consommation de 99,5 % en AE et 99,2 % en crédits de paiement.

3. Le dégel en cours d'année de 31,7 millions d'euros pour financer de nouvelles actions

À la suite des événements dramatiques du 7 janvier 2015, le Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015 a conduit à l'adoption de soixante mesures, parmi lesquelles plusieurs concernaient plus spécifiquement la politique de la ville.

Ainsi, 31,7 millions d'euros sur les 33,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 33,4 millions d'euros en crédits de paiement initialement mis en réserve ont fait l'objet d'un dégel afin de financer :

- l'abondement des dotations départementales destinées aux associations de proximité ;

- la revalorisation de 5 % de l'aide forfaitaire attribuée aux employeurs dans le cadre du dispositif « adultes-relais » à compter du octobre 2015 ;

- l'extension et le renforcement du programme de réussite éducative dans les établissements scolaires situés en réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+) ;

- la création de 650 places nouvelles au sein de l'EPIDe (Établissement pour l'insertion dans l'emploi), permettant l'accueil de 1 000 personnes supplémentaires chaque année ;

- le lancement d'un plan de formation sur la laïcité et les valeurs de la République ;

- diverses actions pilotées par la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

4. Le soutien de la politique de la ville par des dépenses fiscales renouvelées

À la suite de l'adoption de la loi précitée du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, les **dépenses fiscales** liées à la politique de la ville ont été **prolongées et redéfinies pour s'adapter aux nouveaux quartiers prioritaires** ainsi qu'aux priorités définies par le Gouvernement en termes de **développement économique et commercial** et de **mixité sociale**. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

Le programme 147 « Politique de la ville » comprend ainsi trois dépenses fiscales principales sur impôts d'État, pour un montant total de 336 millions d'euros en 2015, en hausse de 8,4 % par rapport à l'année précédente.

Évolution des dépenses fiscales sur impôts d'État rattachées au programme 147

(en millions d'euros)

| Dépenses fiscales | Chiffrage pour 2014 | Chiffrage pour 2015 | Évolution 2014/2015 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|
| Exonération de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés plafonnée à 61 000 euros de bénéfice pour les entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine | 60 | 61 | + 1,7 % |
| Taux réduit de TVA à 5,5 % (auparavant 7%) applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les zones faisant l'objet de la politique de la ville | 80 | 90 | + 12,5 % |
| Exonération de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés plafonnée à 50 000 euros (auparavant à 100 000 euros) du bénéfice réalisé par les entreprises exerçant une activité dans une zone franche urbaine de troisième génération ou qui créent une activité dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur entre le 1 ^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2020 | 170 | 185 | + 8,8 % |
| Total | 310 | 336 | + 8,4 % |

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

Par ailleurs, elles sont complétées par **dix dépenses fiscales principales sur impôts locaux**, prises en charge par l'État, parmi lesquelles figurent en particulier **l'abattement de 30 % applicable sur la taxe foncière sur les propriétés bâties** en faveur de certains logements sociaux construits au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville (anciennement en zone urbaine sensible), pour un montant actualisé à 47 millions d'euros pour 2015.

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

5. Une surexécution pour les compensations d'exonérations de charges sociales liée à l'estimation incertaine de l'Acoss...

L'action 02 « Revitalisation économique et emploi » est marquée par une **dépense supérieure à la prévision de dépense initiale en 2015 de 11,34 %**, soit un peu **plus de 9 millions d'euros**, qui porte principalement sur **la compensation des exonérations de charges sociales** en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU).

Ainsi, alors que la loi de finances initiale pour 2014 avait inscrit une dépense de 61,2 millions d'euros (AE=CP), celle-ci s'est finalement élevée à 69,1 millions d'euros, la différence de 7,9 millions d'euros étant liée aux évolutions de prévision des régimes de sécurité sociale. Comme l'a confirmé le CGET lors de son audition par votre rapporteur spécial, les estimations des organismes de sécurité sociale évoluent considérablement pour une même année, passant ainsi pour 2015 de 61,17 millions d'euros en septembre 2014 à 74,55 millions d'euros en mars 2016.

Évolutions des prévisions établies par les caisses de sécurité sociale de mars 2013 à mars 2016 sur les années 2014 à 2018

(en millions d'euros)

| Prévisions en date de | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------|-------|--------------|-------|-------|-------|
| mars 2013 | 99,97 | 92,10 | | | |
| juin 2013 | 78,97 | 65,10 | | | |
| décembre 2013 | 88,39 | 76,66 | 57,43 | | |
| mars 2014 | 88,39 | 70,60 | 41,43 | | |
| septembre 2014 | 90,21 | 61,17 | 32,64 | 15,23 | |
| janvier 2015 | 97,10 | 68,28 | 38,52 | 20,12 | |
| mars 2015 | | 69,26 | 39,52 | 21,12 | |
| septembre 2015 | | 70,26 | 37,52 | 20,12 | |
| décembre 2015 | | 73,73 | 37,15 | 18,67 | 12,69 |
| mars 2016 | | 74,55 | 39,72 | 19,58 | 13,09 |

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

Déjà en 2014, 12,8 millions d'euros avaient servi à rembourser la dette contractée par l'État vis-à-vis de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) au titre de 2013, grâce à une sous-exécution de certaines lignes budgétaires du programme.

La Cour des comptes précise, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire relative à la mission « Politique des territoires », qu'une nouvelle dette constituée au titre de l'année 2014 avait créé un report de 18,8 millions d'euros sur l'année 2015. Cette dette a pu être entièrement couverte dans le cadre du dispositif d'apurement global des dettes de l'État vis-à-vis des

régimes de sécurité sociale prévu à l'article 1^{er} de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015¹.

S'agissant de la compensation des exonérations de charges sociales pour 2015, le besoin de financement de l'Acoss s'est finalement avéré supérieur de 13,5 millions d'euros par rapport à la prévision initiale. Cet écart a, pour une grande partie, pu être couvert par un redéploiement de crédits grâce à l'important fonds de roulement dégagé par l'ACSé lors de sa dissolution à la fin de l'année. En conséquence, le **report de charges** sur l'année 2016, lié à cette dette, **se limite finalement à 5,5 millions d'euros**.

Ces éléments font dire à la Cour des comptes² que l'estimation des prévisions de l'Acoss constitue le « *seul aléa structurel susceptible de porter atteinte à la soutenabilité budgétaire du programme 147* ».

Or la **compensation** de l'essentiel de l'écart - conséquent - de prévision pour 2015 n'a été permise cette année que par une **opération exceptionnelle liée à la dissolution de l'ACSé**. Toutefois, les montants en jeu continueront de se réduire année après année, puisque ce dispositif d'exonération de charges sociales est en phase d'extinction depuis le 1^{er} janvier 2015.

6. La confirmation d'une tension forte sur la trésorerie de l'Anru

L'année 2015 a été marquée, concernant la politique de rénovation urbaine, par la **fin de la période d'engagements du programme national de rénovation urbaine (PNRU)**, lesquels atteignent 11,781 milliards d'euros en cumulé au 31 décembre (sur les 12 milliards d'euros initialement prévus).

Parallèlement, le **nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)**, créé par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine est désormais lancé, avec l'**identification de 216 quartiers d'intérêt national et 250 quartiers d'intérêt régional**. Un budget total de 5 milliards d'euros est prévu, avec les concours financiers suivants : 3,2 milliards d'euros de subventions et 2,2 milliards d'euros de prêts bonifiés issus d'Action logement, 400 millions d'euros de subventions de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et 600 millions d'euros d'économies du PNRU.

À titre de rappel, outre ces deux programmes, l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) gère également le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), l'opération « collèges dégradés » et des programmes d'investissement d'avenir (PIA 1 et 2), parmi lesquels les programmes des internats d'excellence et des

¹ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

² Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Politique des territoires », mai 2016.

MM. BERNARD DELCROS ET DANIEL RAOUL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

internats de la réussite ainsi que l'action « Ville durable et solidaire, excellence environnementale du renouvellement urbain ».

Seuls les collèges dégradés bénéficient encore de crédits budgétaires (800 000 euros en 2015 au titre de l'action 04 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie ») pour le financement des programmes de l'Anru.

La situation financière de l'Anru doit faire l'objet d'une attention particulière, compte tenu de l'ampleur des **décassements attendus** au cours des prochaines années, avec à la fois la réalisation des opérations du PNRU et le début de mise en œuvre du NPNRU.

La **trésorerie** de l'établissement public est, ainsi, **fortement mise à contribution** puisqu'après être passé de 443 millions d'euros à la clôture 2013 à 270 millions d'euros à la clôture 2014, son **niveau se réduit à 188 millions d'euros** à la fin de l'année 2015.

Parallèlement, le **fonds de roulement n'est plus que de 101 millions d'euros**, contre 342 millions d'euros en 2014.

Afin d'assurer les paiements attendus et de ne pas risquer de porter atteinte à la bonne mise en œuvre des programmes dont l'Anru a la charge, des mesures ont été prises pour couvrir les éventuels besoins de trésorerie supplémentaires des années à venir, en cas de décalage entre les décaissements nécessaires et les ressources prévues.

Ainsi, la convention tripartite (État, Anru, Action logement) du 2 octobre 2015, définissant les modalités de financement des programmes de rénovation urbaine portés par l'Anru pour les années 2015-2019, prévoit :

- la possibilité d'un **prêt d'un milliard d'euros** accordé par la Caisse des dépôts et consignations pour préfinancer certaines opérations ;
- l'apport éventuel de « **compléments de trésorerie** » sur la période, jusqu'à concurrence de 100 millions d'euros maximum en cumulé.

Ces deux dispositions devraient effectivement être mises en œuvre, compte tenu des besoins attendus par l'Anru, **le niveau de trésorerie de l'agence pouvant se limiter à 28 millions d'euros à la fin de l'année 2016**.

Ainsi, pour couvrir les **besoins** en crédits de paiement qui devraient être **supérieurs de 157 millions d'euros à la prévision initiale** (pour atteindre 1,029 milliard d'euros), la **contribution d'Action logement** devrait être **portée à 910 millions d'euros** (contre 850 millions d'euros initialement prévus) pour cette année et le **calendrier de ses versements être avancé**. Un **complément de trésorerie de 40 millions d'euros** devrait également s'avérer nécessaire en 2017.

Parallèlement, la **facilité de trésorerie permise par un prêt de la Caisse des dépôts et consignations** devrait également être utilisée.

MISSION « POUVOIRS PUBLICS »

MME MICHÈLE ANDRÉ, RAPPORTEURE SPÉCIALE

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE | 282 |
| II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES | 282 |
| III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE..... | 283 |

En application de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹, « une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics ». Il s'agit des crédits relevant du 1° du I de l'article 5 de la même loi, dits crédits de titre 1, actuellement destinés au financement de **la Présidence de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat - ainsi que des chaînes parlementaires -, du Conseil constitutionnel, de même que de la Cour de justice de la République**. La spécificité de ces crédits se justifie au regard des **principes de séparation des pouvoirs et d'autonomie des pouvoirs publics constitutionnels**. À cet égard, dans sa décision du 25 juillet 2001, le juge constitutionnel avait souligné que ce dispositif devait assurer « la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs »².

Récapitulation des crédits par dotation

| Numéro et intitulé de la dotation <i>Prévision loi de finances initiale</i> Consommation | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|--------------------|----------------------------------|---------------------|--------------------|----------------------------------|
| | 2014 | 2015 | Variation 2015/2014 (en %) | 2014 | 2015 | Variation 2015/2014 (en %) |
| 501 Présidence de la République | 101 660 000 | 100 000 000 | - 1,6 | 101 660 000 | 100 000 000 | - 1,6 |
| | 100 000 000 | 100 000 000 | 0,0 | 100 000 000 | 100 000 000 | 0,0 |
| 511 Assemblée nationale | 517 890 000 | 517 890 000 | 0,0 | 517 890 000 | 517 890 000 | 0,0 |
| | 517 890 000 | 517 890 000 | 0,0 | 517 890 000 | 517 890 000 | 0,0 |
| 521 Sénat | 323 584 600 | 323 584 600 | 0,0 | 323 584 600 | 323 584 600 | 0,0 |
| | 323 584 600 | 323 584 600 | 0,0 | 323 584 600 | 323 584 600 | 0,0 |
| 541 La Chaîne parlementaire | 35 210 162 | 35 489 162 | + 0,8 | 35 210 162 | 35 489 162 | + 0,8 |
| | 35 210 162 | 35 489 162 | + 0,8 | 35 210 162 | 35 489 162 | + 0,8 |
| 542 Indemnité des représentants français au Parlement européen | 0 | 0 | - | 0 | 0 | - |
| 531 Conseil constitutionnel | 10 776 000 | 10 190 000 | - 5,4 | 10 776 000 | 10 190 000 | - 5,4 |
| | 10 776 000 | 10 190 000 | - 5,4 | 10 776 000 | 10 190 000 | - 5,4 |
| 532 Haute Cour | 0 | 0 | - | 0 | 0 | - |
| 533 Cour de justice de la République | 866 600 | 861 500 | - 0,6 | 866 600 | 861 500 | - 0,6 |
| | 866 600 | 861 500 | - 0,6 | 866 600 | 861 500 | - 0,6 |
| TOTAL | 989 987 362 | 988 015 262 | - 0,2 | 989 987 362 | 988 015 262 | - 0,2 |
| | 988 327 362 | 988 015 262 | 0,0 | 988 327 362 | 988 015 262 | 0,0 |

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de règlement pour 2015, calculs de la commission des finances du Sénat

Les institutions relevant de la mission « Pouvoirs publics » participent pleinement à l'effort de redressement des comptes publics. Ainsi, pour l'exercice 2015, **le montant des crédits consommés au titre de la**

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

² Cf. décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

mission s'est établi à 988 015 262 euros, ce qui représente un recul de 312 100 euros, soit de 0,03 %, par rapport à l'exercice 2014.

Cette évolution recouvre une stabilisation des dotations de l'État à la Présidence de la République ainsi qu'aux assemblées parlementaires, de même qu'une diminution de 5,4 % des crédits consommés pour Conseil constitutionnel et de 0,6 % pour la Cour de justice de la République. La consommation des crédits des chaînes parlementaires s'est accrue, quant à elle, de 0,8 %.

I. LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE

La dotation accordée à la Présidence de la République dans le cadre de la loi de finances pour 2015, soit 100 millions d'euros, a été intégralement consommée. Aussi, le montant des crédits consommés reste inchangé par rapport à 2014. La Présidence a également disposé, au titre de l'exercice passé, de **ressources propres d'un montant de 8,05 millions d'euros**, comprenant des produits divers de gestion (1,52 million d'euros) et des produits exceptionnels (6,53 millions d'euros).

Les dépenses hors dotations aux amortissements et provisions s'établissent à 98,1 millions d'euros – soit, comme en 2014, un montant inférieur à 100 millions d'euros. Ces dépenses ont été inférieures de 2,1 millions d'euros à la prévision retenue en loi de finances initiale.

II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoyait, conformément aux propositions de la Commission commune chargée d'arrêter les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires, **une stabilité en euros courants des dotations de l'Assemblée nationale et du Sénat.**

La dotation de l'État à l'Assemblée nationale, soit 517 890 000 euros, demeure inchangée depuis 2008. De même, avec une dotation de l'État de 323 584 600 euros en 2015, le Sénat poursuit également les efforts engagés à compter de 2008, sa dotation ayant été stable en euros courants entre 2008 et 2011, réduite de 1,25 % en 2012, pour atteindre un niveau resté inchangé depuis lors.

S'agissant de l'Assemblée nationale, le rapport du Collège des Questeurs à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes¹ indique que « *l'exécution effective des autorisations budgétaires fait apparaître un montant total de dépenses en 2015 de 525,18 millions d'euros, soit*

¹ À la date de rédaction du présent rapport, le rapport d'information de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale n'avait pas encore été publié.

*un réalisé inférieur de 11,77 millions d'euros à la prévision initiale » ; de même, il relève que « le total des dépenses constatées en 2015 est inférieur de 1,12 % au total de 2014 ». Le rapport précité indique également qu'en 2015, **les dépenses de fonctionnement se sont établies à 507,99 millions d'euros**, contre 505,29 millions d'euros en 2014 (+ 0,5 %), et que **les dépenses d'investissement se sont élevées à 17,19 millions d'euros**, contre 14,09 millions d'euros en 2013 (+ 22 %), en lien, notamment, avec des opérations de rénovation immobilière.*

Pour ce qui est du Sénat, le rapport d'information de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne portant sur les comptes de l'exercice 2015¹ indique que les dépenses se sont élevées à **333,4 millions d'euros** en 2015, en progression de 0,41 % par rapport à l'exercice précédent. Celui-ci précise que **les dépenses de fonctionnement ont diminué de 1,37 % par rapport à celles constatées en 2014**, pour s'élever à 316,4 millions d'euros, révélant « *une nouvelle maîtrise des dépenses de fonctionnement* ». **Les dépenses d'investissement se sont, quant à elles, élevées à 17 millions d'euros**, contre 11,2 millions d'euros en 2014 ; cette évolution des dépenses d'investissement est imputable aux opérations de restructuration du parc immobilier du Sénat.

Enfin, pour la troisième fois, **la Cour des comptes a rendus publics, en mai 2016, ses rapports de certification des comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat pour l'exercice 2015**. Ces rapports indiquent que les comptes des deux Chambres « *sont, dans leurs aspects significatifs, réguliers et sincères et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière et [de leur] patrimoine* ».

III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

S'élevant à 10 190 000 euros en 2015, la dotation du Conseil constitutionnel a reculé de 5,4 % par rapport à l'exercice précédent, soit une baisse plus prononcée que celles observées au cours des années précédentes. Le total des dépenses s'est élevé à 9 488 505,79 euros en 2015 ; **celles-ci ont donc été inférieures de 701 494,21 euros à la dotation**, principalement en raison de dépenses consacrées aux relations extérieures moindres que prévu, les « *déplacements ayant eu lieu essentiellement sur la zone européenne* », de la « *maîtrise de coût concernant la restauration du bureau du Président et [de] la négociation de nouveaux contrats passés dans le cadre de marchés publics* ».

La non consommation d'une partie de la dotation de l'État ajoutée aux recettes diverses du Conseil constitutionnel permettent à ce dernier

¹ Rapport d'information n° 618 (2015-2016) sur les comptes du Sénat de l'exercice 2015 fait par Bernard Lalande au nom de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne du Sénat, mai 2016.

d'afficher **un solde budgétaire général positif en 2015 d'un montant de 774 776,59 euros.**

Présentant également une situation financière excédentaire en 2015, **la Cour de justice de la République a reversé à ce titre 174 100 euros au budget de l'État.** En effet, sa dotation de 861 500 euros en 2015, en baisse de 0,6 % par rapport 2014, a été supérieure aux dépenses effectives, de 656 953 euros, du fait de l'absence de procès en 2015 et de la réalisation d'économies sur les dépenses de fonctionnement.

MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »**MM. PHILIPPE ADNOT ET MICHEL BERSON, RAPPORTEURS SPÉCIAUX****SOMMAIRE**

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 286 |
| 1. <i>Entre 2014 et 2015, une hausse globale des crédits en exécution d'environ 1,7 %</i> | 286 |
| 2. <i>Le respect de la programmation pluriannuelle</i> | 288 |
| 3. <i>Une mesure de la performance qui reste largement perfectible</i> | 288 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : PHILIPPE ADNOT) | 289 |
| 1. <i>Une exécution confirmant la préservation du budget de l'enseignement supérieur...</i> | 289 |
| 2. <i>...mais marquée par la ponction de 100 millions d'euros sur le fonds de roulement de certains établissements</i> | 291 |
| 3. <i>Les difficultés rencontrées par certains établissements malgré la situation financière globalement saine des universités</i> | 292 |
| 4. <i>Des plafonds d'emplois des opérateurs du programme 150 qui restent sous-consommés</i> | 294 |
| 5. <i>Une légère sur-exécution des crédits consacrés aux aides sociales directes principalement due au maintien de l'aide au mérite</i> | 295 |
| III. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « RECHERCHE » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : MICHEL BERSON) | 297 |
| 1. <i>Une exécution qui, contrairement à l'année précédente, a relativement préservé les crédits en faveur de la recherche votés par le Parlement</i> | 297 |
| 2. <i>L'écart entre les crédits votés et les crédits exécutés a été moins important en 2015 qu'en 2014, même si la situation des différents programmes est contrastée</i> | 299 |
| 3. <i>Des mises en réserve dont les effets ont été très différents d'un programme à l'autre</i> | 300 |
| 4. <i>La gestion du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », principal vecteur de la politique publique de recherche de la France, doit encore progresser</i> | 301 |
| 5. <i>Un crédit d'impôt-recherche (CIR), deuxième dépense fiscale du budget de l'État, en légère hausse, et dont l'efficacité doit être mieux mesurée</i> | 301 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La mission a fait l'objet de **deux modifications de périmètre notables** dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 :

- au sein du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », dans un objectif de simplification de la nomenclature budgétaire, sept actions (actions 06 à 07) consacrées à la recherche universitaire ont été regroupées au sein d'une seule action 17 « recherche » ;

- les programmes 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » ont été fusionnés, compte tenu de leurs imbrications financières, avec notamment les interventions du CNRS, du CEA et de l'ANR dans les domaines de recherche relatifs à la gestion des milieux et des ressources. Ce regroupement permet d'accroître la lisibilité des documents budgétaires remis au Parlement.

1. Entre 2014 et 2015, une hausse globale des crédits en exécution d'environ 1,7 %

Les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » votés en loi de finances initiale pour 2015 représentaient **26,2 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **26,3 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP), soit **une augmentation de 0,7 %** en AE et **un montant stable** en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2014 (hors PIA), marquant ainsi la volonté conjointe du Gouvernement et du Parlement de **faire de l'enseignement supérieur et de la recherche une politique publique prioritaire**.

Ces crédits ont été **plutôt préservés** en cours d'année, puisqu'ils se sont élevés à **25,8 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et **26 milliards d'euros** en crédits de paiement (CP), soit **une baisse limitée** à **- 1 %** en AE et à **- 1,2 %** en CP par rapport au montant des crédits votés en loi de finances initiale pour 2015.

Le caractère **prioritaire** de la mission ressort également de **la légère progression du montant des crédits de la mission exécutés** entre 2014 et 2015, puisqu'ils ont augmenté de **0,4 %** en AE et de **1,7 %** en CP.

Le taux d'exécution des crédits a atteint **98,8 %**.

MM. PHILIPPE ADNOT ET MICHEL BERSON, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Exécution des crédits de la mission par programme en 2015 (y compris fonds de concours)

(en millions d'euros)

| N° | Intitulé du programme | | Crédits exécutés 2014 (hors PIA) | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Écart exécution 2015 / exécution 2014 | Écart exécution 2015 / LFI 2015 |
|---|--|----|----------------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| 150 | Formations supérieures et recherche universitaire | AE | 12 664,4 | 12 732 | 12 636,8 | -0,2 % | -0,7 % |
| | | CP | 12 743,5 | 12 829,8 | 12 743,7 | 0 % | -0,7 % |
| 231 | Vie étudiante | AE | 2 463,4 | 2 510,2 | 2 548,3 | 3,4 % | 1,5 % |
| | | CP | 2 451,0 | 2 507,6 | 2 556 | 4,3 % | 1,9 % |
| Total « Enseignement supérieur » | | AE | 15 127,8 | 15 242,2 | 15 185,1 | 0,4 % | -0,4 % |
| | | CP | 15 194,5 | 15 337,4 | 15 299,7 | 0,7 % | -0,2 % |
| 142 | Enseignement supérieur et recherche agricole | AE | 315,9 | 332,9 | 323,9 | 2,5 % | -2,7 % |
| | | CP | 315,9 | 329,4 | 320,7 | 1,5 % | -2,6 % |
| 172 | Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires | AE | 6 222,1 | 6 265,1 | 6 198,2 | -0,4 % | -1 % |
| | | CP | 5 981 | 6 270 | 6 222,8 | 4 % | -0,8 % |
| 186 | Recherche culturelle et culture scientifique | AE | 109,3 | 117,5 | 112 | 2,5 % | -4,6 % |
| | | CP | 110,6 | 117,3 | 112,4 | 1,6 % | -4 % |
| 190 | Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable | AE | 1 589,1 | 1 647,8 | 1 559 | -1,9 % | -5,4 % |
| | | CP | 1 608,2 | 1 655,8 | 1 589,1 | -1,2 % | -4 % |
| 191 | Recherche duale | AE | 61,1 | 192,1 | 183,7 | 200,7 % | -4,3 % |
| | | CP | 61,1 | 192,1 | 183,7 | 200,7 % | -4,3 % |
| 192 | Recherche et enseign.sup. en matière économique et industrielle | AE | 916,0 | 928,1 | 898,7 | -1,9 % | -3,2 % |
| | | CP | 942,1 | 975,9 | 923,3 | -2 % | -5,4 % |
| 193 | Recherche spatiale | AE | 1 355,7 | 1 434,5 | 1 344,5 | -0,8 % | -6,3 % |
| | | CP | 1 345,9 | 1 434,5 | 1 354,3 | -0,6 % | -5,6 % |
| Total « Recherche » | | AE | 10 569,2 | 10 918 | 10 620 | 0,5 % | -2,7 % |
| | | CP | 10 364,8 | 10 975 | 10 706,3 | 3,3 % | -2,4 % |
| Total général | | AE | 25 697 | 26 160,2 | 25 805,1 | 0,4 % | -1 % |
| | | CP | 25 559,3 | 26 312,4 | 26 006 | 1,7 % | -1,2 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les crédits des programmes « Enseignement supérieur », analysés par le rapporteur spécial Philippe Adnot, ont été consommés dans leur quasi intégralité tandis que les programmes « Recherche », analysés par le rapporteur spécial Michel Berson, connaissent une légère sous-exécution, de l'ordre de - 2,7 % en AE et de - 2,4 % en CP.

L'exécution des programmes fait l'objet de remarques plus détaillées dans la suite de la présente contribution.

Il convient par ailleurs de rappeler que, parallèlement à ces crédits budgétaires, l'enseignement supérieur et la recherche bénéficient de près de 24 milliards d'euros au titre des programmes d'investissements d'avenir (PIA1 et PIA2).

2. Le respect de la programmation pluriannuelle

S'agissant de la programmation pluriannuelle, le plafond du triennal est respecté, avec un écart de - 217 millions d'euros entre l'exécution et la prévision.

Programmation pluriannuelle de la mission

(en millions d'euros)

| | 2015 |
|-------------------------------|--------------|
| Budget triennal 2015-2017 | 25 613 |
| Exécution | 25 396 |
| Écart exécution / LPFP | - 217 |

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions », hors PIA et fonds de concours.

Source : ministère du budget

3. Une mesure de la performance qui reste largement perfectible

Comme vos rapporteurs spéciaux l'ont détaillé l'an dernier, un nombre trop important d'indicateurs reste, chaque année, non renseigné dans le rapport annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Ainsi, s'agissant des indicateurs de mission pour l'année 2015, seuls 24 % des sous-indicateurs sont renseignés (soient 6 sous-indicateurs sur 25 au total).

À titre d'exemple, l'indicateur « Pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale » n'a pas de résultat pour l'année examinée, seule une prévision actualisée dans le projet annuel de performances pour 2016 est proposée.

De même, l'indicateur « Pourcentage d'insertion professionnelle des jeunes diplômés » ne peut participer à la mesure de la performance de la

mission que tous les trois ans, puisqu'il repose sur les résultats de l'enquête du Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ) qui n'est, elle-même, réalisée que tous les trois ans. Les résultats les plus récents, sont donc issus d'une enquête menée en 2013 sur l'insertion des jeunes sortis de formation initiale en 2009-2010. En outre, il ne s'agit que d'un indicateur de constat puisqu'aucune prévision ni cible ne sont établies pour cet indicateur.

Le manque d'informations pour mesurer la performance se constate également au sein des **programmes « Enseignement supérieur »** (programmes 150 et 231) puisque **22 des 48 sous-indicateurs ne sont pas renseignés**, soit **46 %** du total (avec un sous-indicateur pour lequel la mesure est indiquée « sans objet » et sept autres qui ont des données provisoires).

En revanche, **seul un des 75 sous-indicateurs des programmes « Recherche » ne compte pas de résultats**. Il s'agit du sous-indicateur « Taux d'atteinte des jalons du CEA conformément au calendrier prévu », pour lequel aucune mesure n'est possible pour 2014 et 2015 dans la mesure où aucun jalon n'était programmé pour ces deux années par le précédent contrat d'objectifs et de performance qui couvrait 2010-2013 et que le prochain contrat pour 2016-2020 est en cours d'élaboration.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : PHILIPPE ADNOT)

Les programmes « Enseignement supérieur » correspondent aux programmes 150 « Formation supérieures et recherche universitaire » et 231 « Vie étudiante ».

1. Une exécution confirmant la préservation du budget de l'enseignement supérieur...

La loi de finances initiale pour 2015 avait sanctuarisé les **crédits consacrés à l'enseignement supérieur (programmes 150 et 231)**, avec 15,24 milliards d'euros en AE et 15,34 millions d'euros en CP, soit une prévision légèrement supérieure à celle de 2014.

Une **réduction des crédits de 70 millions d'euros** sur le **programme 150** « Formations supérieures et recherche universitaire » avait été adoptée en première lecture, par l'Assemblée nationale, au cours de la seconde délibération. Ce montant a toutefois été finalement **rétabli en nouvelle lecture**, après l'opposition du Sénat et sous la pression du milieu universitaire.

Une nouvelle fois cette année, les crédits ont été **très largement exécutés**, avec une consommation globale des crédits des deux programmes consacrés à l'enseignement supérieur de **99,6 %** en AE et **99,8 %** en CP.

Consommation et évolution des crédits consacrés à l'enseignement supérieur au sein de la MIREs

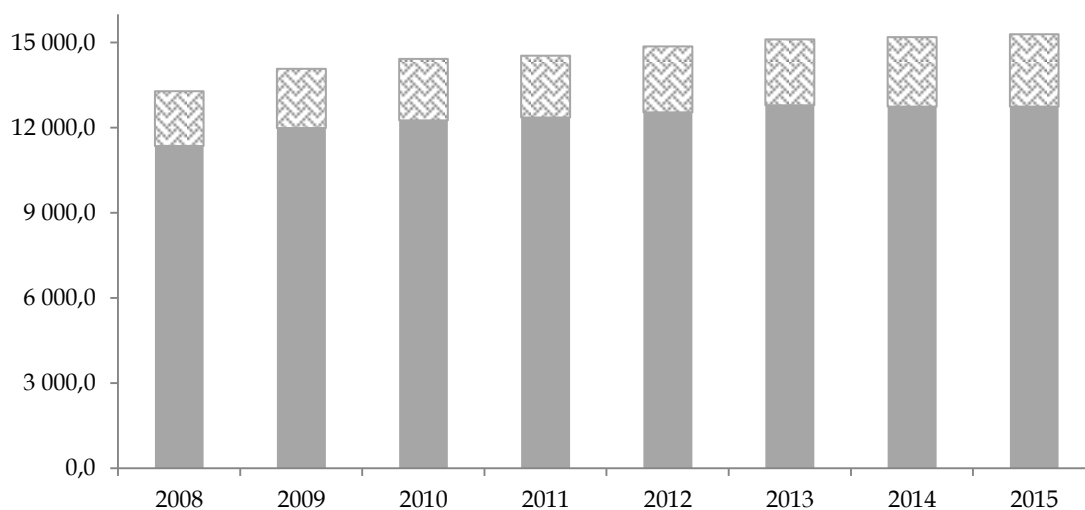
| | | Autorisations d'engagement | | Évolution 2014/2015 | Crédits de paiement | | Évolution 2014/2015 |
|---|----------------------|----------------------------|-----------|---------------------|---------------------|-----------|---------------------|
| | | 2014 | 2015 | | 2014 | 2015 | |
| programme 150 – Formations supérieures et recherche universitaire | Prévision LFI* | 12 558,8 | 12 732,0 | 1,4% | 12 849,5 | 12 829,8 | -0,2% |
| | Consommation | 12 664,4 | 12 636,8 | -0,2% | 12 743,5 | 12 743,7 | 0,0% |
| | Taux de consommation | 100,8% | 99,3% | - | 99,2% | 99,3% | - |
| programme 231 – Vie étudiante | Prévision LFI* | 2 448,5 | 2 510,2 | 2,5% | 2 458,9 | 2 507,6 | 2,0% |
| | Consommation | 2 463,3 | 2 548,3 | 3,4% | 2 451,0 | 2 556,0 | 4,3% |
| | Taux de consommation | 100,6% | 101,5% | - | 99,7% | 101,9% | - |
| TOTAL « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » | Prévision LFI* | 15 007,3 | 15 242,20 | 1,6% | 15 308,4 | 15 337,40 | 0,2% |
| | Consommation | 15 127,7 | 15 185,10 | 0,4% | 15 194,5 | 15 299,70 | 0,7% |
| | Taux de consommation | 100,8% | 99,6% | - | 99,3% | 99,8% | - |

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

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2015

Depuis 2008, le **budget de l'enseignement supérieur est préservé**, malgré la forte contrainte budgétaire.

Évolution de la consommation des crédits de paiements relatifs à l'enseignement supérieur entre 2008 et 2015



▨ programme 231 – Vie étudiante ■ programme 150 – Formations supérieures et recherche universitaire

Source : commission des finances d'après les données des rapports annuels de performances pour les années 2008 à 2015

La recherche universitaire a bénéficié de 3,76 milliards d'euros, correspondant à 99 % du budget initialement prévue et stable par rapport à 2014 (- 0,5 %).

Récapitulation de l'ensemble des mouvements de crédits opérés au sein des programmes 150 et 231 en 2015

(en millions d'euros)

| | | LFI 2015* | Reports entrants | Décrets d'avance | Vire-ment ou transfert | Reports sortants ou crédits non consommés | Annulations intervenues en 2015 | fonds de concours et attributions de produits | Total des crédits consommés | Total des crédits consommés / crédits alloués en LFI 2015 |
|---|----|---------------|------------------|------------------|------------------------|---|---------------------------------|---|-----------------------------|---|
| programme 150 | CP | 12 787,9 | 44,91 | -80,37 | 1,84 | -26,83 | -10,30 | 26,60 | 12 743,75 | 99,7% |
| programme 231 | CP | 2 498,1 | 16,22 | 43,76 | 0,25 | -15,25 | 0,00 | 12,95 | 2 556,03 | 102,3% |
| Total « Enseignement supérieur » | CP | 15 286 | 61,13 | -36,6 | 2,1 | -42,1 | -10,3 | 39,6 | 15 299,8 | 100,1% |

*hors fonds de concours et attribution de produit

Source : ministère du budget

2. ...mais marquée par la ponction de 100 millions d'euros sur le fonds de roulement de certains établissements

Conformément à ce qui avait été prévu dans le projet de loi de finances pour 2016, le budget a été exécuté en tenant compte d'une **contribution** des établissements de l'enseignement supérieur à l'**effort de redressement des comptes publics** à hauteur de **96,7 millions d'euros** (100 millions d'euros initialement prévus).

Cet « *ajustement exceptionnel* », comme l'indique le projet annuel de performances pour 2015, s'est opéré sur les opérateurs du programme 150 qui disposaient « *de fonds de roulement hors normes* », **c'est-à-dire au-delà de deux fois le seuil prudentiel** fixé par le ministère à trente jours de dépenses de fonctionnement décaissables.

Les établissements concernés et la fixation des montants ont été déterminés au regard des résultats de la mission menée conjointement par l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), sur la situation financière des universités, dont le rapport a été rendu en mars 2015 et qui proposait notamment « *une méthodologie permettant de déterminer la part du fonds de roulement qui n'est pas préemptée par des engagements réglementaires ou pluriannuels et qui est mobilisable par les établissements pour soutenir leur politique de développement* ». C'est à partir de cette part mobilisable que les montants des prélèvements ont été décidés.

Concrètement, un prélèvement n'a pas été nécessairement opéré sur le fonds de roulement de ces opérateurs mais la dotation qui leur a été versée par l'État a été diminuée du montant correspondant à la somme arrêtée.

Cette baisse a touché **46 établissements**, dont onze universités (pour 61,7 millions d'euros) et vingt-et-une écoles d'ingénieurs (pour 23,5 millions d'euros). Les chancelleries des universités ont également contribué. Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes précise que, pour ces dernières, « *les montants prélevés excédant le montant de la subvention pour charges de service public, celles-ci ont restitué des crédits au moyen de quatre fonds de concours ouverts en décembre 2015* ».

La mise en œuvre de ce prélèvement a conduit à ce que la **notification** aux établissements de leur dotation annuelle n'intervienne qu'en **avril 2015**, avec un premier versement équivalant à 25 % du montant perçu en 2014 alors qu'en principe, chacun est informé avant le début de l'année.

S'il peut être entendu que les établissements d'enseignement supérieur participent à l'effort de redressement des comptes publics, **de telles pratiques de prélèvement**, si elles étaient réalisées de façon trop répétées, **risqueraient de dissuader les présidents d'universités et les directeurs d'écoles de gérer leurs établissements avec la prudence qui s'impose**. Il convient de ne pas punir les plus vertueux et les meilleurs gestionnaires.

Fort heureusement, concernant 2016, un tel prélèvement n'a pas été prévu et un amendement du Gouvernement présenté en cours de discussion du projet de loi de finances initiale a même abondé de 100 millions d'euros supplémentaires le budget initial consacré à l'enseignement supérieur.

3. Les difficultés rencontrées par certains établissements malgré la situation financière globalement saine des universités

Le prélèvement de près de 100 millions d'euros précédemment évoqué a été permis sur le fonds de roulement de certains établissements d'enseignement supérieur dont la situation financière s'avérait particulièrement saine.

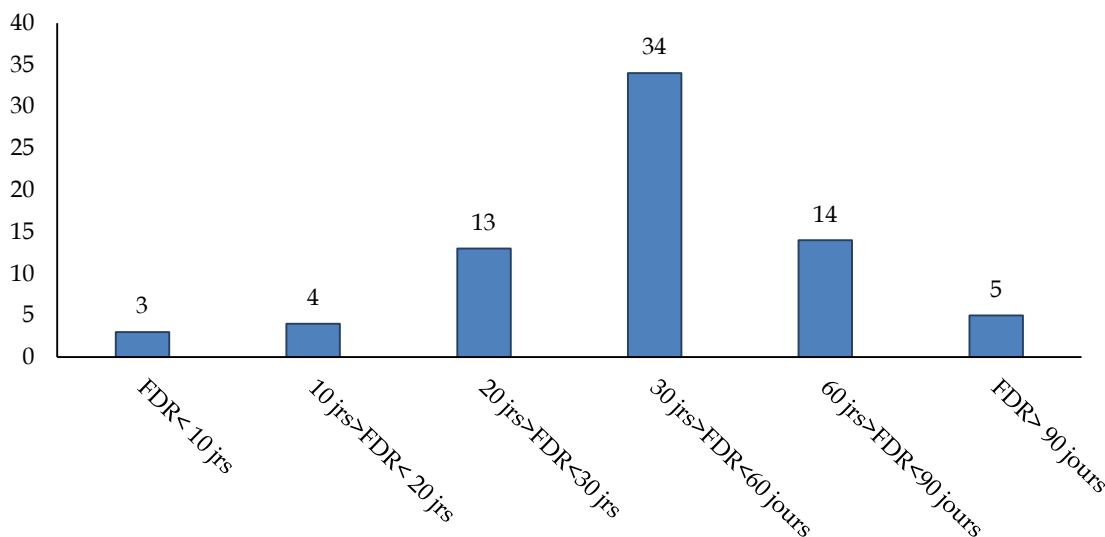
L'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de la commission des finances, sur le bilan de l'autonomie financière des universités¹, a confirmé que leur situation financière étaient « *globalement satisfaisante* », avec, en 2014, un « *excédent agrégé de 680 millions d'euros dégagé par l'activité courante* », une « *capacité d'autofinancement reconstituée* » de 438 millions d'euros ainsi qu'un fonds de roulement et un niveau global de

¹ Enquête de la Cour des comptes de juin 2015, réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat en vertu de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre* ».

trésorerie équivalant respectivement à 1,5 milliard d'euros et 2,2 milliards d'euros.

Au regard des éléments contenus dans le rapport annuel de performances pour 2015, il apparaît que, si 53 universités passées aux responsabilités et compétences élargies disposent d'un fonds de roulement correspondant à plus de trente jours de fonctionnement, soit le seuil prudentiel fixé par le ministère, vingt établissements n'atteignent pas ce seuil. Sept d'entre elles ont même un fonds de roulement inférieur à vingt jours dont trois n'atteignent pas dix jours (universités d'Orléans, d'Angers et de Pau).

Fonds de roulement des universités en fonction du nombre de jours de fonctionnement couverts



Source : commission des finances d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2015

D'après la note d'analyse d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, neuf universités se trouvaient en « situation financière insoutenable » en décembre 2015 et quatorze étaient en « situation dégradée avec risque d'insoutenabilité à court terme ».

Ainsi, si la situation financière globalement positive des universités doit être soulignée de même que les importants progrès constatés depuis le passage aux responsabilités et compétences élargies, **les difficultés importantes rencontrées par ces établissements ne doivent pas être ignorées**. Les dispositifs de suivi, d'alerte et d'accompagnement mis en place par le ministère de l'enseignement supérieur doivent notamment permettre cela.

4. Des plafonds d'emplois des opérateurs du programme 150 qui restent sous-consommés

En 2015, les **plafonds d'emplois des opérateurs** du programme 150, dont l'essentiel est constitué par ceux des universités et établissements assimilés, **sont loin d'être atteints**, en tenant compte du passage aux responsabilités et compétences élargies de cinq nouveaux établissements au 1^{er} janvier 2015 et l'intégration des 22 communautés universitaires (COMUE) dans la catégorie des opérateurs du programme 150¹.

Ainsi, alors que la prévision s'établissait initialement à 161 228 emplois sous plafond, la réalisation enregistrée pour cette année s'établit à seulement 151 990 emplois, soit **une différence de 9 238 emplois représentant plus de 5 %**.

Le **nombre d'emplois continue de croître** au fil des années, avec une évolution de **+ 1 % entre 2014 et 2015** (soit 1 615 emplois). En outre, les emplois hors plafond connaissent une réalisation supérieure à la prévision, avec 26 327 emplois rémunérés contre 24 639 initialement prévus, ce qui s'explique essentiellement par les emplois des COMUE (+ 922 emplois hors plafond transférés au sein du programme et non prévus par la loi de finances initiale).

S'agissant plus spécifiquement des universités, alors que la prévision s'établissait à 162 803 emplois (sous et hors plafond), la consommation n'atteint finalement que 154 232 emplois. L'année 2015 confirme ainsi la tendance des années passées.

Emplois des universités et établissements assimilés (en ETPT)

| | Prévision 2015* | Réalisation 2015 |
|--|--------------------|---------------------|
| Emplois sous plafond | 143 408 | 134 288 |
| Emplois hors plafond | 19 395 | 19 944 |
| <i>dont contrats aidés</i> | 490 | 452 |
| Total des emplois rémunérés par l'opérateur | 162 803 | 154 232 |

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2015

¹ Pour rappel, l'essentiel des dépenses de personnel et des emplois relevant du programme 150 relèvent désormais des opérateurs et figurent dans la subvention pour charges de service public qui leur est versée, et non plus au sein du titre 2. Ainsi, seuls 7 112 emplois temps plein travaillés (ETPT) restent financés par le titre 2 du programme en 2015, contre 8 423 ETPT en 2014 et 9 272 ETPT prévus.

Si ce constat a plusieurs explications, notamment techniques, la principale d'entre elles réside dans la **prudence des établissements** qui, afin de **garantir leur équilibre budgétaire**, cherchent à **dégager** ainsi **des marges de manœuvre** et **engagent avec mesure leurs recrutements**. Cela a été mis en évidence par la Cour des comptes dans le cadre de l'enquête précitée et réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat sur le bilan de l'autonomie financière des universités.

Concernant plus spécifiquement la **création des 1 000 emplois** par an dans l'enseignement supérieur, à laquelle s'est engagé le Gouvernement sur cinq ans, le rapport annuel de performances indique que 88 % d'entre eux ont été ou étaient projetés pour être mis en recrutement en 2013 et 2014 et 93 % en 2015. Cela ne garantit pas pour autant qu'ils l'ont vraiment été ni que d'autres emplois n'ont pas, parallèlement, été gelés.

5. Une légère sur-exécution des crédits consacrés aux aides sociales directes principalement due au maintien de l'aide au mérite

Avec une dépense qui s'élève à **2,56 milliards d'euros** en crédits de paiement, le programme 231 « Vie étudiante » est en **légère sur-exécution (101,9 %)**.

Cette dépense augmente par ailleurs de **4,3 % par rapport à 2014**, sous l'effet principalement de la poursuite de la réforme des aides sociales directes (extension de l'échelon « 0 bis » à 77 500 boursiers supplémentaires, 1 000 allocations nouvelles notamment) et de l'augmentation du nombre d'étudiants.

Plus spécifiquement concernant les aides sociales directes, qui concentrent à elles-seules 83,5 % des dépenses du programme, près de **100 millions d'euros supplémentaires** ont été **consommés** entre 2014 et 2015.

Dans le compte général de l'État, les bourses sur critères sociaux constituent l'un des principaux engagements hors bilan de l'État et l'ensemble des aides sociales directes versées aux étudiants figurent parmi les dispositifs majeurs de transfert aux ménages dans.

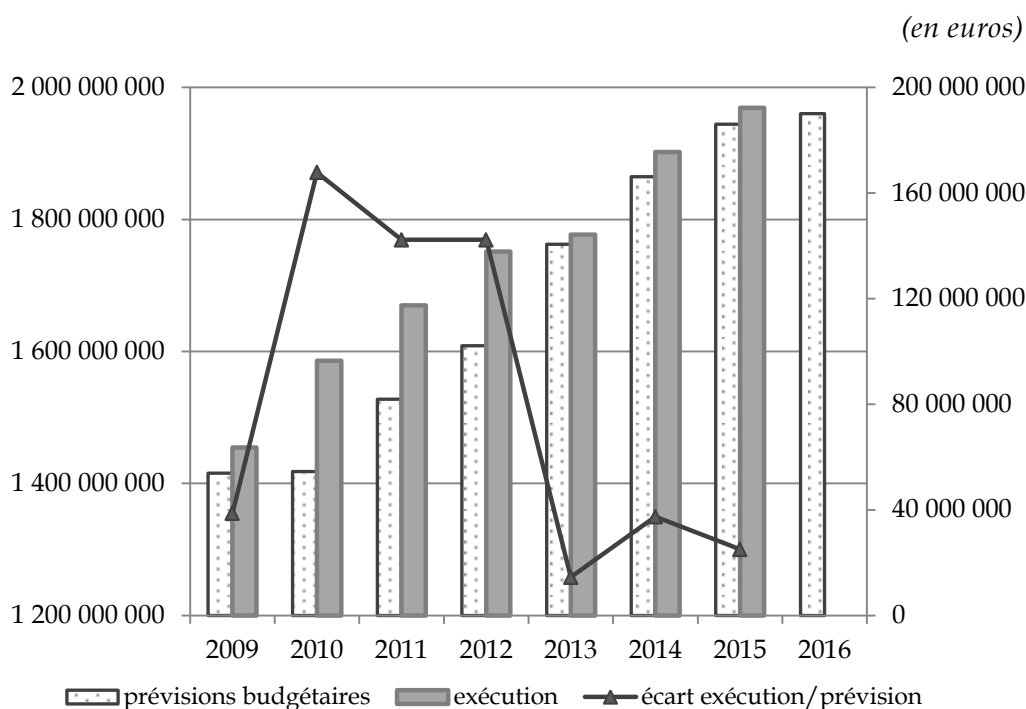
Comme l'an dernier, les crédits nécessaires aux bourses sur critères sociaux ont fait l'objet d'une **prévision plutôt sincère**, ce qui mérite d'être, une nouvelle fois, souligné dans la mesure où, au cours des années passées, ils étaient très largement sous-budgétés.

Ainsi, même s'il existe un écart de 25 millions d'euros entre la prévision et l'exécution, celui-ci, comme l'indique la Cour des comptes¹,

¹ Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Recherche et enseignement supérieur », mai 2016.

« demeure réduit et ne remet pas en cause le constat, fait en 2014, de meilleure budgétisation des bourses de l'enseignement supérieur. »

Prévision et exécution des crédits consacrés aux bourses sur critères sociaux



Source : commission des finances d'après les données des projets annuels de performances et des rapports annuels de performances pour 2009 à 2016

Certes, la **réserve de précaution**, qui s'élevait à 181,4 millions d'euros en AE et 180,8 millions d'euros en CP, a été **quasi intégralement dégelée** en fin d'année (avec 173,4 millions d'euros en AE et 172,8 millions d'euros en CP) pour le programme 231 et le **décret d'avance** du 27 novembre 2015 a ouvert des **crédits supplémentaires** pour un montant de 51,1 millions d'euros en AE et 51,8 millions d'euros en CP, afin de couvrir les besoins nécessaires.

En outre, un **report de charges de 43 millions d'euros** est également prévu, selon les estimations de la Cour des comptes, et correspond à des « charges à payer sur les dossiers de bourses traités avant la fin de l'exercice et à des dossiers validés après le 31 décembre. »

En pratique, à l'occasion de l'élaboration de son rapport sur le contrôle des conditions de maintien des droits des étudiants boursiers, il a été confirmé à votre rapporteur spécial que **certaines CROUS devaient « jongler » avec les crédits disponibles entre décembre et janvier** pour payer les bourses et les autres aides sociales directes à la fin de l'année.

La sur-exécution des crédits constatée sur le programme 231 ne s'explique pas uniquement par l'augmentation du nombre de bénéficiaires mais également par le **maintien de l'aide au mérite**¹. En effet, alors que le Gouvernement avait décidé de la supprimer pour tous les étudiants entrant en licence, à compter de la rentrée universitaire 2014, et qu'elle se trouvait donc en cours d'extinction, cette aide a finalement été maintenue sous l'effet de la décision du Conseil d'État du 17 octobre 2014².

Votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de **manifeste son désaccord avec la suppression d'une aide** qui reposait sur le mérite et la réussite, d'autant qu'elle ne pouvait être accordée qu'à des étudiants issus des foyers les plus modestes puisqu'ils devaient, par ailleurs, également être boursiers sur critères sociaux. En outre, il a **regretté** qu'en maintenant cette aide complémentaire, le Gouvernement décide de **diviser par deux son montant** (900 euros annuels au lieu de 1 800 euros) pour les nouveaux entrants dans le dispositif qui ne pourront plus, par ailleurs, en bénéficier qu'en licence (et plus en master).

D'un point de vue budgétaire, comme cela était attendu, le **maintien de l'aide au mérite** a conduit à ce que **les dépenses ne puissent être intégralement couvertes par la prévision initiale** de l'année 2015. 66,34 millions d'euros ont été consommés à ce titre, pour un budget initialement fixé à 28,1 millions d'euros dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016, soit un dépassement de + 136 %.

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES « RECHERCHE » (RAPPORTEUR SPÉCIAL : MICHEL BERSON)

1. Une exécution qui, contrairement à l'année précédente, a relativement préservé les crédits en faveur de la recherche votés par le Parlement

Dans un **contexte de forte contrainte financière**, le Gouvernement avait affiché sa volonté, lors du vote de la loi de finances pour 2015, de **sanctuariser les crédits destinés à la recherche**, l'investissement d'avenir par excellence.

Ainsi, la somme des crédits des programmes « Recherche » votés, hors programme d'investissements d'avenir, s'élevait à **10,9 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et à **11 milliards d'euros** en

¹ Cette aide est attribuée aux étudiants déjà boursiers sur critères sociaux et qui ont obtenu une mention très bien au baccalauréat ou, pour l'accès au master, lorsqu'ils ont figuré parmi les meilleurs diplômés de licence.

² La juridiction administrative a ainsi ordonné, pour des raisons de forme, la suspension de l'ordonnance du 2 juillet 2014 qui prévoyait l'extinction du dispositif.

crédits de paiement (CP), soit **un très léger recul de -0,6 % en AE et -0,3 % en CP** par rapport aux crédits votés en loi de finances pour 2014.

En exécution, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement des programmes « Recherche » ont été respectivement **inférieurs de -2,7 % et de -2,4 % aux crédits votés en loi de finances initiale** mais **supérieurs de 0,5 % et de 3,3 % aux crédits exécutés en 2014** : les crédits en faveur de la recherche ont donc bien également été préservés en cours d'année et non pas seulement en loi de finances initiale.

Exécution des crédits des programmes « recherche » en 2015

(en millions d'euros et en %)

| N° | Intitulé du programme | | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Écart exécution 2015 / exécution 2014 | Écart exécution 2015 / LFI 2015 |
|------------------------------------|--|----|-----------------------|------------------------|-----------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| 142 | Enseignement supérieur et recherche agricole | AE | 315,9 | 332,9 | 323,9 | 2,5 % | -2,7 % |
| | | CP | 315,9 | 329,4 | 320,7 | 1,5 % | -2,6 % |
| 172 | Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires | AE | 6 222,1 | 6 265,1 | 6 198,1 | -0,4 % | -1 % |
| | | CP | 5 981 | 6 270 | 6 222,8 | 4% | -0,8% |
| 186 | Recherche culturelle et culture scientifique | AE | 109,3 | 117,4 | 112 | 2,5 % | -4,6 % |
| | | CP | 110,6 | 117,2 | 112,4 | 1,6 % | -4 % |
| 190 | Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable | AE | 1 589,1 | 1 647,8 | 1 559 | -1,9 % | -5,4 % |
| | | CP | 1 608,2 | 1 655,8 | 1 589,1 | -1,2 % | -4 % |
| 191 | Recherche duale | AE | 61,1 | 192,1 | 183,7 | 200,7 % | -4,3 % |
| | | CP | 61,1 | 192,1 | 183,7 | 200,7 % | -4,3 % |
| 192 | Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle | AE | 916,0 | 928,1 | 898,7 | -1,9 % | -3,2 % |
| | | CP | 942,1 | 975,9 | 923,3 | -2 % | -5,4 % |
| 193 | Recherche spatiale | AE | 1 355,7 | 1 434,5 | 1 344,5 | -0,8 % | -6,3 % |
| | | CP | 1 345,9 | 1 434,5 | 1 354,3 | -0,6 % | -5,6 % |
| Total des programmes « Recherche » | | AE | 10 569,2 | 10 918 | 10 620 | 0,5% | -2,7% |
| | | CP | 10 364,7 | 10 975 | 10 706,3 | 3,3% | -2,4% |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par la direction du budget

Cette relative stabilité des crédits a globalement permis **d'améliorer le lancement des projets de recherche** en garantissant **une meilleure visibilité aux gestionnaires**, même si les organismes de recherche demeurent soumis à **de fortes tensions financières** qui rendent souvent **difficile la réalisation d'investissements de long terme** indispensables à la réalisation de travaux à la frontière de la connaissance.

Concernant le périmètre de la mission « Recherche et enseignement supérieur », il convient de noter que **les programmes 409 « Écosystèmes d'excellence » et 410 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique »**, liés au programme d'investissements d'avenir (PIA 2), **ne font plus partie de la mission** et que **le programme 187 « Recherches dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durable » a été fusionné avec le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »**.

2. L'écart entre les crédits votés et les crédits exécutés a été moins important en 2015 qu'en 2014, même si la situation des différents programmes est contrastée

En 2014, les crédits consommés consacrés à la recherche avaient été **inférieurs de -6%** aux crédits votés en loi de finances initiale.

Ainsi qu'il a été indiqué *supra*, les crédits de paiement des programmes consacrés à la recherche ont fait l'objet **d'une régulation infra-annuelle moins importante en 2015** : ils ont été **inférieurs en exécution de -2,4 %** par rapport au montant des crédits votés en loi de finances initiale, avec notamment **233,6 millions d'euros** de crédits annulés par **décrets d'avance**, **83,3 millions d'euros** de crédits supprimés par **décrets d'annulation** et **52 millions d'euros** de crédits annulés par **le collectif budgétaire de fin d'année**.

Les programmes 186 « Recherche culturelle et scientifique », 191 « Recherche duale » et 193 « Recherche spatiale » ont été **tout particulièrement touchés par ces réductions de crédits en cours d'exécution**.

Dans la mesure où les projets de recherche nécessitent **des investissements importants**, votre rapporteur spécial souhaite rappeler que les annulations décidées en cours d'exécution créent **une instabilité nuisible** aux gestionnaires de programmes comme aux chercheurs et aux organismes au sein desquels ils travaillent.

Il convient toutefois de noter que **les programmes 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable » et 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle »**, en revanche, **ont bénéficié de l'apport important de fonds de concours**, qui se sont élevés à **270 millions d'euros** dans le cas du

programme 190 au titre de **la participation au financement du soutien au développement de l'A350** (soit une hausse de **14,7 %** des crédits du programme en exécution).

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en millions d'euros)

| Prog. | LFI 2015 | Reports entrants | Décrets d'avance | Décrets d'annulation | Virement ou transfert | LFR de fin de gestion | Reports sortants | Fonds de concours et attributions de produits | Exécution 2015 | Écart consommé/prévu |
|---------------------------------------|-----------------|------------------|------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------|---|-----------------|----------------------|
| 142 | 329,4 | - | -1,1 | -6 | 0,6 | -0,5 | -1,8 | - | 320,7 | -2,6 % |
| 172 | 6 270 | 148,6 | -21,3 | -45 | 3,7 | -51 | -82,2 | - | 6 222,8 | -0,8 % |
| 186 | 117,2 | 1 | -3,5 | -2,7 | - | -0,2 | -3,1 | 3,2 | 112,4 | -4,2 % |
| 190 | 1 385,8 | 0,5 | -48,7 | -18,6 | - | - | - | 270 | 1 589 | +14,7 % |
| 191 | 192 | - | -9,6 | - | 1,3 | - | - | - | 183,7 | -4,3 % |
| 192 | 877,7 | 8,3 | -59,4 | -11 | 50,2 | -0,3 | -40,3 | 98,2 | 923,3 | +5,2 % |
| 193 | 1 434,5 | 9,8 | -90 | - | - | - | - | - | 1 354,3 | -5,6 % |
| Total programmes « Recherche » | 10 876,6 | 168,2 | -233,6 | -83,3 | 55,8 | -52 | | | 10 706,2 | -1,6 % |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par la direction du budget

3. Des mises en réserve dont les effets ont été très différents d'un programme à l'autre

La mise en réserve globale des programmes 172 et 193, principaux programme de recherche en volume, s'est élevée à **246,58 millions d'euros** en AE et **246,97 millions d'euros** en CP, un montant en hausse de **6,6 %** en AE et **6,8 %** en CP, après une forte hausse de **30 %** en 2014. Les réserves de précaution des autres programmes n'ont pas évolué en 2015.

Comme en 2014, les **impasses budgétaires** constatées pour les **contributions au financement des organismes internationaux de la recherche** ont été comblées par l'utilisation d'une partie de la réserve de **précaution**. Un certain nombre d'opérateurs du programme 172 ont également bénéficié de crédits dégelés, des **reports de charge du CNRS** ayant pour leur part entraîné un **dégel de 82 millions d'euros**.

En revanche, la **réserve de précaution du programme 186 « Recherche culturelle »** (qui s'élevait à **5,53 millions d'euros** en AE et **5,52 millions d'euros** en CP) a été **très largement annulée** tandis que la **suppression de 66 % des crédits de la réserve de précaution du programme 191 « Recherche duale »** (qui s'élevait à **14,4 millions d'euros** AE=CP), a conduit à des **reports de dépense d'investissements du CEA** ainsi qu'à des **réductions de certaines opérations du CNRS**.

4. La gestion du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », principal vecteur de la politique publique de recherche de la France, doit encore progresser

Le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », fusionné en 2015 avec l'ancien programme 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources », constitue le support principal des politiques de recherche en France, puisqu'il porte environ 58 % des crédits de paiement exécutés en matière de recherche en 2015, soit 6,2 milliards d'euros en exécution en 2015.

C'est lui qui porte les subventions de l'État en faveur des principaux organismes de recherche publics¹ – CEA, CNRS, INRA, INRIA ou bien encore INSERM – et qui assure le financement des très grandes infrastructures de recherche (TGIR). L'Agence nationale de la recherche (ANR) et le crédit d'impôt recherche (CIR) sont rattachés à ce programme stratégique (voir *infra*).

Comme en 2014, les crédits destinés au financement des contributions de la France aux organisations scientifiques internationales (OSI) telles que le Centre européen de recherche nucléaire (CERN) et aux très grandes infrastructures de recherche (TGIR) ont été sous-budgétées, ce qui a provoqué des refus de visas du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).

De fait, après constitution de la réserve de précaution et mouvements de reports, les ressources prévisionnelles apparaissent nettement inférieures aux prévisions de dépenses, conduisant, selon la Cour des comptes, à une impasse de 133,25 millions d'euros, en légère augmentation par rapport à 2014, alors que les crédits destinés aux OSI sont considérées comme des dépenses inéluctables au sens de l'article 95 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique².

5. Un crédit d'impôt-recherche (CIR), deuxième dépense fiscale du budget de l'État, en légère hausse, et dont l'efficacité doit être mieux mesurée

Alors qu'il avait représenté une dépense fiscale de 5,11 milliards d'euros en 2014, le crédit d'impôt-recherche (CIR), deuxième dépense fiscale du budget de l'État, devrait atteindre 5,27 milliards d'euros en 2015 et bénéficier à 16 200 entreprises.

¹ Il regroupe 17 des opérateurs ou catégories d'opérateur sur 29 au total pour les programmes « Recherche ». 95 % de ses crédits sont destinés à ces 17 opérateurs.

² Dépenses liées à la mise en œuvre des lois, règlements et accords internationaux.

Si la Cour des comptes note que le chiffrage du CIR, qui représente à lui seul **58 % des dépenses fiscales de la mission MIREs** évaluées en loi de finances initiale pour 2016, est de plus en plus **robuste**, elle déplore néanmoins que **son efficacité au regard de l'augmentation de la dépense intérieure de recherche et de développement des entreprises (DIRDE)** demeure **difficile à mesurer**. Elle en conclut qu'un réel effet d'entraînement [du CIR] n'apparaît pour l'heure « *pas clairement établi* » et en conclut que « *des études complémentaires restent nécessaires* ».

Votre rapporteur spécial partage ce constat et estime pour sa part que **l'indicateur de performance 2.3 « Mesures de l'impact du crédit d'impôt recherche » est beaucoup trop imprécis** pour permettre d'évaluer les effets véritables du CIR sur les dépenses de R&D des entreprises privées.

Il note néanmoins avec satisfaction que **l'effort de recherche des entreprises, c'est-à-dire la somme des dépenses intérieures de R&D des entreprises implantées en France, a atteint 1,48 % du PIB en 2014, après 1,45 % du PIB en 2013, soit une augmentation de 2,3 % en volume en un an.**

MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »**M. JEAN-CLAUDE BOULARD, RAPPORTEUR SPÉCIAL****SOMMAIRE**

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 304 |
| 1. <i>Des dépenses supérieures aux crédits programmés</i> | 304 |
| 2. <i>Des adaptations en gestion non négligeables</i> | 305 |
| 3. <i>Une baisse des dépenses contrastée</i> | 306 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 306 |
| 1. <i>Une information budgétaire insuffisante</i> | 306 |
| 2. <i>Une exécution ne respectant pas la programmation pluriannuelle malgré des conditions a priori plutôt favorables</i> | 307 |
| 3. <i>Un écart qui illustre la fragilité des prévisions de court terme quand les projections à plus long terme dessinent une tendance plus certaine mais non dénuée d'aléas</i> | 308 |
| 4. <i>Une forte progression, mais d'affichage, des dépenses en faveur de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM)</i> | 310 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La mission « Régimes sociaux et de retraite » regroupe les subventions versées par l'État à certains régimes spéciaux en déséquilibre démographique et comporte, à ce titre, presque exclusivement des crédits de titre 6 (dépenses d'intervention)¹.

Si les dépenses ont été supérieures aux crédits initialement programmés pour 2015, elles marquent une réduction par rapport à l'année précédente, avec, toutefois, des nuances selon les programmes de la mission.

1. Des dépenses supérieures aux crédits programmés

L'écart entre la prévision de dépenses et l'exécution a été très faible ces trois dernières années. À titre d'exemple, **99,9 % des crédits votés en loi de finances initiale en 2014 avaient été consommés.**

En 2015, une marche est franchie. La dépense est supérieure de 38 millions d'euros aux crédits votés en loi de finances initiale.

Mission « Régimes sociaux et de retraite » : exécution 2015 à périmètre courant

(crédits de paiement, en millions d'euros)

| | Exécution 2013 | Exécution 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits ouverts 2015 | Exécution 2015 | Écarts exécution 2015 avec | | | |
|---|----------------|----------------|------------------------|----------------------|----------------|----------------------------|---------------|-----------|-------------|
| | | | | | | Exécution 2014 | | LFI 2015 | |
| | | | | | | crédits | % | crédits | % |
| Programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » | 4 108 | 4 129 | 4 036 | 4 095 | 4 089 | - 40 | - 1% | 53 | 1,3% |
| Programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » | 840 | 820 | 853 | 853 | 853 | 33 | 4% | 0 | 0% |
| Programme 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers » | 1 490 | 1 557 | 1 525 | 1 510 | 1 510 | - 47 | - 3,1% | - 15 | - 1% |
| Total Mission | 6 438 | 6 506 | 6 414 | 6 458 | 6 452 | - 54 | - 0,9% | 38 | 0,5% |

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport annuel de performances de la mission « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de règlement pour 2014)

¹ À l'exception de la subvention pour charges de service public, de titre 3, versée à l'Établissement national des invalides de la marine, au sein du programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins ».

L'année 2015 a ainsi vu la programmation budgétaire traduite en loi de finances initiale prise à défaut dans des proportions qui, globalement, sont restées modérées (+ 0,5 %), mais qui, pour autant, ne sont pas négligeables dans leur détail.

L'écart constaté est pour l'essentiel attribuable à la nécessité de verser une subvention plus importante que prévu à la caisse de prévoyance et de retraite des personnels de la SNCF (CPRP SNCF). Pour le reste, les crédits ouverts en loi de finances initiale ont excédé les besoins.

La survenance en gestion d'un besoin de financement de la CPRP est venue du décalage entre le compte de résultat prévisionnel sur la base duquel la programmation budgétaire est arrêtée et son évolution réelle au cours de l'année. Le résultat a été affecté par les deux composantes du compte.

S'agissant des charges, le surcroît des pensions versées par rapport aux prévisions est resté modéré (4,7 millions d'euros). Il a été partiellement absorbé par des économies de gestion qui ont atteint un million d'euros.

Ce sont les recettes qui ont déçu. Les cotisations ont subi une moins-value de 76,1 millions d'euros par rapport aux prévisions (soit une moins-value de 3,6 %).

Dans ce contexte, les **mouvements de crédits opérés au cours de l'année 2015 ont été relativement importants.**

2. Des adaptations en gestion non négligeables

Le besoin de financement de la CPRP SNCF a contraint à adapter la gestion de la mission pour le combler. Sur la base des prévisions de la loi de finances initiale, après les économies réalisées sur les charges supportées par la caisse, un déficit de près de 81 millions d'euros aurait dû être constaté si la subvention versée par l'État n'avait pas été augmentée par rapport aux ouvertures initiales de crédits.

Première conséquence : la mise en réserve (au taux de 8 % en 2015 contre 7 % l'année précédente) a été intégralement levée en septembre.

Seconde conséquence : des ajustements ont dû être apportés en gestion.

Ils ont atteint 85,2 millions d'euros soit 4,4 millions de plus que le besoin de financement net de la caisse apparu en cours d'exercice.

Outre un décret de transfert de 15,3 millions d'euros en provenance du programme 195 « Régimes de retraite des Mines, de la SEITA et divers » à destination du programme 198, des mouvements de fongibilité interne à ce dernier programme ont été pratiqués. La subvention prévisionnelle de l'État en faveur de la Caisse de retraite et de prévoyance du personnel de la RATP

a été réduite de 24,9 millions d'euros en gestion, solution autorisée par une sur-programmation des besoins en loi de finances initiale.

Surtout, la loi de finances rectificative de fin d'année a procédé à l'ouverture de 43,9 millions d'euros de crédits nouveaux.

3. Une baisse des dépenses contrastée

Malgré le dépassement des dotations de la LFI, les **crédits consommés en 2015 dégagent une économie de 54,4 millions d'euros** par rapport à l'exécution 2014.

Cette diminution de près de 1 % prolonge une tendance à la baisse des dépenses entamée ces dernières années en lien avec le jeu de variables démographiques, économiques et institutionnelles complexes qui déterminent l'évolution de la charge budgétaire de la mission (voir *infra*).

Du point de vue des programmes couverts par celle-ci, comme c'est la tradition, des évolutions contrastées doivent être observées.

Le **programme 198** « Régimes sociaux de retraite des transports terrestres » enregistre une baisse de ses dépenses (- 1 %) grâce, en particulier, à une décruce (- 29 millions d'euros) de la subvention à la caisse des personnels de la SNCF et, plus marginalement, à la baisse des dépenses au titre des « Autres régimes ». Avec cette catégorie, il s'agit d'un ensemble de régimes hétéroclites regroupant les pensionnés des Chemins de fer d'Afrique du Nord mais aussi ceux des régimes d'outre-mer ou encore les congés de fin d'activité des chauffeurs routiers. Ils ont dégagé 7 millions d'euros d'économies par rapport aux dépenses programmées et un peu moins de 10 millions d'euros par rapport aux dépenses de 2014 poursuivant une tendance liée à la baisse des pensionnés.

Il en va de même du **programme 195** « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers », dont les dépenses se sont réduites, dans des proportions plus importantes du reste (- 3,1 %).

En revanche, le **programme 197** « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins », qui ne représente que 13,2 % des crédits de la mission, a vu ses dépenses progresser assez sensiblement (+ 3,9%).

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une information budgétaire insuffisante

La mission atteint un poids budgétaire (6,4 milliards d'euros) conséquent qui, à soi seul, justifierait une information complète sur les variables essentielles de la dépense, c'est-à-dire des dynamiques propres aux

composantes de l'équilibre des différents régimes sociaux dont elle assure le financement.

Force est de constater que l'information fournie par les documents budgétaires d'exécution ne permet en rien d'apprécier l'économie des régimes subventionnés.

Si l'on peut se féliciter que le nombre des pensionnés du Chemin de fer de la Mure (et TCRL) soit de 123, on peut, en revanche, déplorer de ne pas pouvoir saisir comment ont évolué les cotisants et prestataires de la CPRP SNCF.

Un complément d'information budgétaire est d'autant plus indispensable que les régimes spéciaux de retraite ont connu des réformes importantes ces dernières années visant à l'équité et à leur soutenabilité. Dans la mesure où ces réformes suivent un calendrier d'application étalé dans le temps, il serait pour le moins utile de pouvoir en apprécier les effets nécessairement progressifs.

En bref, l'information sur la mission devrait respecter deux exigences : fournir les moyens d'une appréciation tangible de la dynamique des variables d'équilibre des régimes soutenus ; offrir un suivi des effets des réformes, ce qui pourrait passer par une présentation en variante analogue à celle employée pour en présenter l'impact en prospective.

2. Une exécution ne respectant pas la programmation pluriannuelle malgré des conditions a priori plutôt favorables

Alors qu'en 2013 et 2014 le plafond annuel fixé en loi de programmation des finances publiques¹ avait été respecté, le montant des crédits exécutés en 2015 est **supérieur de 38 millions d'euros au montant prévu dans le nouveau cadre du triennal 2014-2019** (soit + 0,5 %). On a exposé les raisons pour lesquelles le plafond de crédits de la loi de finances initiale qui respectait, quasiment par construction², la programmation a dû être dépassé (voir *supra*).

¹ Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

² La nouvelle programmation triennale 2014-2019 a été définie en même temps que la programmation des crédits prévus à la loi de finances initiale 2015.

Dépassement et respect des dernières lois de programmation*(en millions d'euros de crédits de paiement)*

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------|--------------|--------------|-------|-------|
| <i>Triennal 2013-2015</i> <i>Au format 2014</i> | 6 540 | 6 755 | 6 840 | | |
| <i>Triennal 2015-2017 Au format 2015</i> | | | 6 414 | 6 396 | 6 396 |
| Exécution | 6 438 | 6 506 | | | |
| Exécution 2015 | | | 6 451 | | |
| LFI 2015 | | | 6 414 | | |

* Programmation initiale, à périmètre courant.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports annuels de performances pour 2013 et 2014 et des lois de programmation pour 2012-2017 et pour 2014-2019)

Ce dépassement, qui aurait pu être plus conséquent si les projections des pensions de la RATP avaient été vérifiées, s'est produit dans un contexte où la révision à la baisse de l'inflation par rapport au niveau anticipé aurait dû favoriser une bonne exécution des crédits par les économies engendrées par elle.

En effet, l'une des variables clefs de la programmation des dépenses réside dans le rythme de l'inflation. La précédente programmation 2013-2015 s'était fondée sur une hypothèse d'inflation de 1,75 % l'an. En réalité, l'évolution des prix plus modérée que prévu a engendré une séquence de revalorisation des pensions nettement plus modeste (1,3 % en 2013, 0 % en 2014 et 0,1 % en 2015) qui a contribué à contenir l'évolution des charges de la mission.

À son tour, l'exécution 2015 a profité, côté dépenses de pensions des régimes subventionnés, d'une revalorisation moindre qu'escomptée. Au lieu de + 0,9 % au 1^{er} octobre 2015, celle-ci a été limitée à 0,1 %. Cet écart provoque des effets très conséquents s'agissant de régimes marqués par un déséquilibre important entre les cotisants et les bénéficiaires.

Les économies correspondantes pour le budget de l'État sont chiffrées à 47 millions d'euros par le Gouvernement, estimation cohérente avec l'application du différentiel d'inflation sur les dépenses de 2014 en année pleine.

3. Un écart qui illustre la fragilité des prévisions de court terme quand les projections à plus long terme dessinent une tendance plus certaine mais non dénuée d'aléas

Les dépenses de la mission sont pour l'essentiel constituées de subventions d'équilibre de régimes dont les uns - les plus volumineux - sont

ouverts (ils accueillent de nouveaux affiliés) et les autres - en voie d'extinction - sont fermés (SEITA, Imprimerie Nationale, ORTF...).

La nouvelle programmation pluriannuelle prescrit un simple maintien en valeur nominale des crédits de la mission à l'horizon 2017 dans un contexte où les pensions seraient revalorisées de 1,75 % l'an, soit sur un rythme nettement supérieur à celui de ces dernières années.

Ces deux données sont « bouclées » en prévision par l'adoption d'une hypothèse d'inflexion des volumes des pensions servies et (ou) d'une dynamique plus forte des recettes des régimes.

En effet, l'évolution de l'équilibre des régimes dépend du différentiel entre la croissance des recettes et celle des pensions.

La prévisibilité de chacune de ces composantes est délicate.

Les dépenses sont théoriquement plus faciles à prévoir. La variation de la population des pensionnés résulte d'un solde d'entrées et de sorties largement commandées par des données démographiques.

Il reste que la mortalité peut connaître quelques variations d'une année sur l'autre tandis que les comportements de départ en retraite sont susceptibles d'évoluer au-delà même des effets quasi-mécaniques de certaines règles. C'est d'ailleurs dans le sens d'une plus grande modulation des comportements que sont allées les réformes adoptées ces dernières années. Les systèmes de décote-surcote associés à des données d'âge et de durée d'assurance vont dans ce sens.

Pour ce qui concerne les recettes, outre les taux de cotisation, il faut prendre en compte les dynamiques des assiettes. Celles-ci dépendent le plus souvent très étroitement de la croissance économique, du moins pour les régimes spéciaux les plus importants (hors régime minier en voie d'extinction). Présentée comme une variable déterminant les recettes, l'allongement de la durée individuelle d'activité n'a d'effet sur les ressources des régimes qu'à travers l'influence que cet allongement peut exercer sur la masse salariale assujettie à cotisations par la déformation de la structure démographique des actifs et son impact sur le niveau général des assiettes de cotisation. Si, à long terme, cet effet est nul, il peut sur une période transitoire correspondant au report du départ en retraite des personnels en fin de carrière accroître les recettes des régimes. En contrepartie, les dépenses salariales supportées par les entreprises sont renchériées d'autant de même qu'à terme la valeur des pensions servies.

Dans les années couvertes par la programmation, les réformes des régimes spéciaux entreront pleinement en vigueur.

Les projections réalisées pour les deux grands régimes de transport terrestre (SNCF et RATP) extériorisent des économies massives à long terme au profit de la mission (de l'ordre de 800 millions d'euros pour l'un et de 100 millions d'euros pour l'autre à l'horizon 2025). À plus court terme, celui

de la programmation triennale, les masses sont nettement plus mesurées (la mise en œuvre des réformes étant très progressive) si bien que les prévisions sont entourées de nombreux aléas. L'exécution 2015 illustre certains d'entre ceux-ci sans, pour autant, remettre en cause la trajectoire dessinée par les réformes des régimes spéciaux.

Il demeure que l'environnement économique de certaines des entreprises dont ils portent les engagements de retraite représente une variable très lourde pour les équilibres des régimes spéciaux. Le renforcement des concurrences offre des opportunités mais présente également des risques non-modélisés dans les projections.

4. Une forte progression, mais d'affichage, des dépenses en faveur de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM)

Par rapport à l'exécution de l'exercice précédent, les dépenses du programme 197 ont connu en 2015 une progression très forte (+ 3,9% et 32,7 millions d'euros).

Cette croissance apparaît a priori paradoxale dans la mesure où le nombre des pensionnés diminue tendanciuellement. En 2015, la baisse de la population des pensionnés a atteint 0,95 %. Par ailleurs, la valeur nominale des pensions a baissé. La pension moyenne de droit direct est passée de 11 499 euros en 2014 à 11 445 euros en 2015.

Les données budgétaires sont tributaires d'un choix de mise à niveau du taux de couverture des dépenses par le budget. Il traduit la décision de cesser de ponctionner le fonds de roulement du régime pour équilibrer les comptes. Néanmoins, même si le prélèvement a été plus modéré qu'usuellement - il a été ramené de 7 millions d'euros en 2015 contre 42 millions l'année précédente -, les fonds propres de l'ENIM ont été encore une fois sollicités.

On peut se féliciter en revanche que le coût unitaire de primo liquidation des pensions soit resté limité (il a baissé de près de 80 euros depuis 2013).

Quant au taux de recouvrement des cotisations il a également progressé et atteindrait près de 100 % ce qui témoigne d'une performance qu'il faut saluer.

Pourtant, ce chiffre est un peu terni par l'absence de données sur les recouvrements de cotisation auprès des affiliés de certains territoires ultramarins.

MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

MM. CHARLES GUENÉ ET CLAUDE RAYNAL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 312 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX..... | 313 |
| 1. <i>La sous-consommation de la dotation politique de la ville (DPV), anciennement dotation de développement urbain (DDU)</i> | <i>313</i> |
| 2. <i>Des montants de dotations communiqués tardivement</i> | <i>313</i> |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

En 2015, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ont augmenté de 7,5 % en autorisations d'engagement (AE), soit 207 millions d'euros et de 0,4 % en crédits de paiement (CP), soit respectivement 10 millions d'euros par rapport à l'année précédente.

Exécution et évolution de la mission en 2015

(en millions d'euros)

| | | Exécution 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Exécution 2015 | Évolution 2014-2015 | Exécution 2015 / LFI 2015 |
|--|----|-------------------|---------------------------|-------------------|------------------------|------------------------------|
| Relations avec les collectivités territoriales | AE | 2 775,9 | 3 027,2 | 2 983,1 | 7,5% | -1,5% |
| | CP | 2 738,0 | 2 816,0 | 2 747,6 | 0,4% | -2,4% |
| Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements | AE | 2 279,5 | 2 767,3 | 2 685,3 | 17,8% | -3,0% |
| | CP | 2 220,7 | 2 532,0 | 2 451,6 | 10,4% | -3,2% |
| Concours spécifiques et administration | AE | 496,4 | 259,8 | 297,8 | -40,0% | 14,6% |
| | CP | 517,3 | 284,0 | 296,0 | -42,8% | 4,2% |

Source : commission des finances du Sénat à partir du RAP 2015

Les évolutions de chaque programme ne sont pas significatives dans la mesure où le rapport annuel de performances ne neutralise pas l'évolution de la maquette budgétaire en 2015, qui a conduit à supprimer deux programmes de la mission et à ventiler de façon différente les crédits en son sein.

L'augmentation globale des autorisations d'engagement de la mission s'explique principalement par la **majoration de 200 millions d'euros en AE de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** prévue par la loi de finances initiale. Une majoration de 40 millions d'euros des crédits de paiement par rapport à 2014 avait également été prévue : 14,5 millions d'euros de plus ont été effectivement consommés en 2015.

Selon le compte général de l'État, au 31 décembre 2015, les engagements au titre de la DETR s'élèvent à 1,326 milliard d'euros, soit une augmentation de 227 millions d'euros par rapport à l'année précédente.

Enfin, comme chaque année, le programme « Concours spécifiques et administration » enregistre une sur-exécution par rapport aux crédits prévus par la loi de finances initiale, en raison de l'ouverture de 38 millions d'euros au titre des travaux divers d'intérêt local (TIDL) mais aussi de la nécessité d'abonder, en cours d'année, les crédits **destinés aux collectivités territoriales victimes de calamités publiques et aux communes bénéficiant d'aides au titre de la restructuration du ministère de la défense.**

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. La sous-consommation de la dotation politique de la ville (DPV), anciennement dotation de développement urbain (DDU)

Évolution de la DETR et de la DDU/DPV

(en millions d'euros)

| | LFI 2014 | | Exécution 2014 | | LFI 2015 | | Exécution 2015 | | Évolution 2014-2015 | | Exécution 2015 | |
|---------|----------|-----|----------------|-----|----------|-----|----------------|-----|---------------------|------|----------------|-------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| DETR | 616 | 570 | 590 | 558 | 816 | 610 | 778 | 572 | 31,9% | 2,6% | 95,4% | 93,8% |
| DDU/DPV | 100 | 85 | 100 | 54 | 100 | 70 | 96 | 56 | -3,4% | 4,3% | 96,3% | 80,6% |

Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

S'agissant de la dotation politique de la ville (DPV) qui a remplacé la dotation de développement urbain (DDU) en 2015, la consommation des crédits est relativement stable. **Le taux de consommation s'élève à seulement 81 %** en ce qui concerne les crédits de paiement et au total, 6,6 millions d'euros ont été annulés en cours d'exercice, portant les crédits disponibles à 63,4 millions d'euros, au lieu de 70 millions d'euros prévus initialement.

2. Des montants de dotations communiqués tardivement

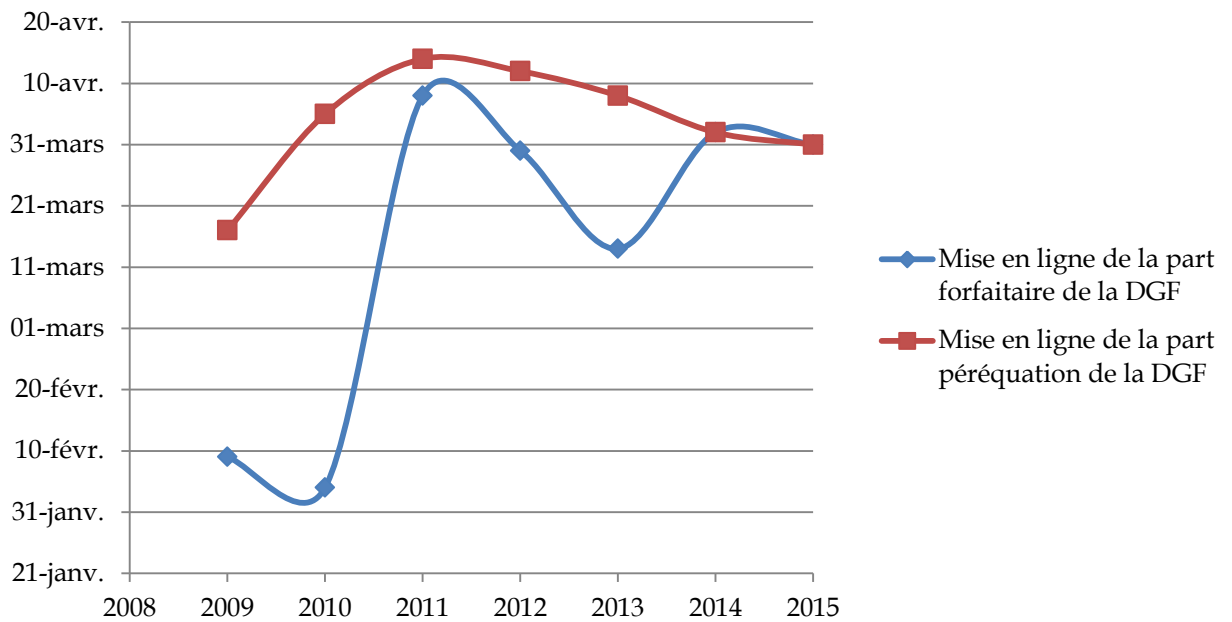
En 2015, les montants des différentes composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ont été mis en ligne le 31 mars.

À titre de comparaison, il faut rappeler qu'**en 2008, la dotation forfaitaire était communiquée aux élus locaux dès le mois de février**. Selon le rapport annuel de performances, « depuis 2014, la prise en compte dans la répartition de la DGF de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques a entraîné un report des dates prévisionnelles de mise en ligne (...). En 2015, le calcul de la contribution au redressement des finances publiques a nécessité de décaler la date de mise en ligne de la part forfaitaire de la DGF ».

En effet, la loi de règlement 2014 fixait comme date limite le 15 février 2015 pour la communication de la dotation forfaitaire et le 20 mars 2015 s'agissant des dotations de péréquation.

En 2015, le projet annuel de performances reporte les dates limites au 15 mars pour la dotation forfaitaire et au 31 mars en ce qui concerne les dotations de péréquation.

Évolution des dates de mise en ligne des dotations



Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

Vos rapporteurs spéciaux regrettent que les notifications relatives à la DGF soient si tardives, rendant la construction des budgets locaux particulièrement difficile dans le contexte de réduction des dotations versées par l'État aux collectivités territoriales.

MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »**MME MARIE-FRANCE BEAUFILS, RAPPORTEURE SPÉCIALE****SOMMAIRE**

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 316 |
| A. UN DYNAMISME IMPORTANT DU PROGRAMME 200 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT » | 317 |
| 1. <i>Une sur-exécution importante des actions du programme 200</i> | 318 |
| 2. <i>Performance : des résultats globalement satisfaisants</i> | 319 |
| B. UNE APPARENTE STABILITÉ DU PROGRAMME 201 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX » QUI CACHE DES ÉVOLUTIONS DIFFÉRENTES SELON LES ACTIONS | 319 |
| 1. <i>Une stabilité des crédits du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »</i> | 319 |
| 2. <i>Une certaine amélioration de la prévision</i> | 320 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE | 321 |
| 1. <i>Une démarche de performance au point mort sur le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État »</i> | 321 |
| 2. <i>Une insuffisante prévisibilité du CICE</i> | 322 |
| 3. <i>Des documents budgétaires relatifs aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux totalement insuffisants</i> | 323 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

Les crédits consommés sur la mission « Remboursements et dégrèvements » ont crû de plus de 7 milliards d'euros (7,3 %) par rapport à l'exécution 2014.

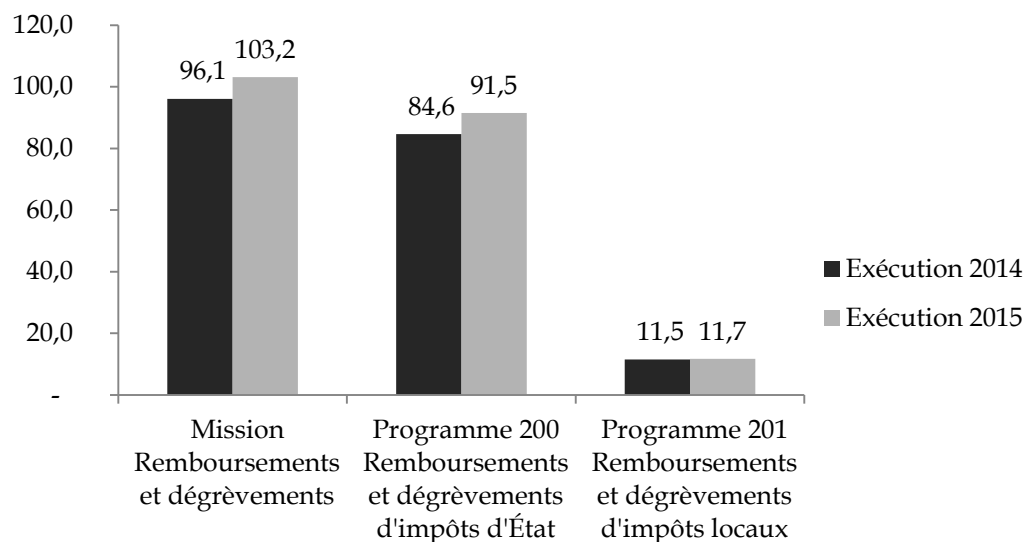
Comme le souligne le graphique ci-après, cette hausse est essentiellement le fait du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » (en hausse de 8,1 %), les crédits consommés pour le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » étant pour leur part relativement stables.

Exécution des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » par programme en 2015

(en millions d'euros)

| Mission et programmes | | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Évolution exécution 2015 / 2014 | Évolution exécution 2015 / LFI 2015 |
|--|----|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|--|
| Programme 200 Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs) | AE | 84 625,3 | 87 830,0 | 91 509,7 | 8,1% | 4,2% |
| | CP | 84 629,1 | 87 830,0 | 91 509,0 | 8,1% | 4,2% |
| Programme 201 Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs) | AE | 11 501,7 | 11 645,0 | 11 676,2 | 1,5% | 0,3% |
| | CP | 11 501,7 | 11 645,0 | 11 676,3 | 1,5% | 0,3% |
| Remboursements et dégrèvements | CP | 96 130,8 | 99 475,0 | 103 185,3 | 7,3% | 3,7% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**Évolution des crédits de la mission et des programmes 200 et 201
entre l'exécution 2014 et l'exécution 2015 en CP***(en milliards d'euros)*

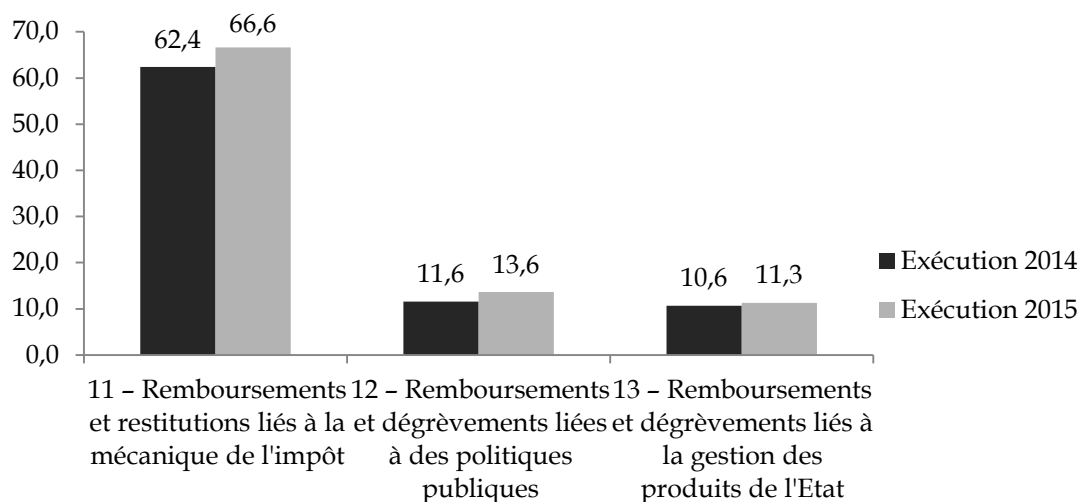
Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

**A. UN DYNAMISME IMPORTANT DU PROGRAMME 200
« REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT »**

L'augmentation de la consommation de crédits sur le programme 200 résulte principalement de l'augmentation des remboursements d'excédents d'acomptes d'impôt sur les sociétés et des remboursements de crédits de TVA ainsi que du relèvement de 4 % à 6 % du taux applicable au CICE, soit respectivement des actions 11 et 12 du programme 200.

Évolution des crédits des actions du programme 200 entre l'exécution 2014 et l'exécution 2015 en CP

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

1. Une sur-exécution importante des actions du programme 200

L'exécution 2015 est supérieure de plus de 3,7 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale et de près d'1,4 milliard d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances rectificative. Cet écart résulte essentiellement d'une **sous-évaluation en loi de finances initiale du programme 200** « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État », dont l'exécution dépasse de près de 4,2 % les prévisions de la loi de finances initiale.

L'action 11 « Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt » représente, **en valeur absolue, le plus grand écart** par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale avec **plus de 3,1 milliards d'euros** (4,9 %). L'écart relatif le plus important est celui de l'action 12 « Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques », avec plus de 7,9 % et près d'un milliard d'euros. Ces deux sur-exécutions s'expliquent selon le rapport annuel de performance et la Cour des comptes par **une montée en charge du CICE en 2015 plus rapide qu'anticipé** ainsi que par une insuffisante prévision de **dynamiques remboursements de crédits de TVA**. Si l'estimation des crédits du programme 200 a été relevée en loi de finances rectificative à hauteur de près de 1,9 milliard d'euros, la prévision relevée s'est finalement révélée bien en-deçà de la consommation finale de crédits.

2. Performance : des résultats globalement satisfaisants

Comme le montrent les trois graphiques ci-après, **chacune des cibles fixées en matière de performance par le projet de loi de finances pour 2015 s'avère respectée au niveau du programme 200**, qui n'a qu'un seul objectif consistant à « *permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible* ». Les trois indicateurs qui déclinent cet objectif sont **tous relatifs à la rapidité du traitement des demandes des contribuables**, qu'il s'agisse de remboursements ou de réclamations contentieuses.

B. UNE APPARENTE STABILITÉ DU PROGRAMME 201 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX » QUI CACHE DES ÉVOLUTIONS DIFFÉRENTES SELON LES ACTIONS

1. Une stabilité des crédits du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »

Les crédits du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » sont en **légère hausse par rapport à 2014** (+ 1,5 %, soit une augmentation de 175 millions d'euros). Toutefois, on observe des évolutions différentes des quatre actions du programme, retracées dans le tableau ci-dessous.

Évolution de l'exécution 2015 par rapport 2014

(en millions d'euros)

| | Exécution 2014 | Exécution 2015 | Évolution |
|--|-------------------|-------------------|----------------|
| Action 01 « Taxe professionnelle et contribution économique territoriale » | 6 479,8 | 6 306,5 | -2,7 % |
| Action 02 « Taxes foncières » | 984,7 | 990,1 | + 0,6 % |
| Action 03 « Taxe d'habitation » | 3 556,3 | 3 797,3 | + 6,8 % |
| Action 04 « Admissions en non valeur » | 480,9 | 582,4 | + 21,1 % |
| Total programme 201 | 11 501,7 | 11 676,3 | + 1,5 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les remboursements et dégrèvements relatifs à la fiscalité économique locale sont en **baisse de 2,7 %**. Ce chiffre est d'autant plus **surprenant** que le produit de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) mis en répartition en 2016, qui correspond aux montants payés, remboursés et dégrévés en 2015, devrait être en hausse de 4,5 %,

d'après les propos tenus par Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du Budget, devant votre commission des finances le 15 juin dernier.

Les documents budgétaires ne permettent malheureusement pas d'apporter une réponse à ces interrogations, dans la mesure où ils ne fournissent aucune explication et ne présentent pas le détail des dégrèvements concernés.

Les dégrèvements au titre des taxes foncières sont relativement stables (+ 0,6 %).

Les dégrèvements au titre de la taxe d'habitation sont pour leur part en hausse significative (+ 6,8 %). Dans ce cas encore, aucune explication n'est fournie dans les documents budgétaires. On peut simplement supposer qu'elle s'expliquerait au moins en partie par les effets de l'article 75 de la loi de finances pour 2016¹, mettant notamment en place une « sortie en sifflet » des exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière pour certains contribuables, sous la forme, pour 2015, d'un dégrèvement.

Enfin, **les admissions en non valeur connaissent une hausse très importante (+ 21 %).** Il s'agit des dépenses résultant des constats d'irrecouvrabilité des impôts locaux en raison :

- de la « disparition » des redevables lorsque l'identification certaine de celui-ci par l'administration est impossible ;

- de l'absence de gage du Trésor réalisable, c'est-à-dire lors que le comptable constate l'absence de biens réalisables (biens insaisissables ou dont le produit de la vente n'est pas susceptible de couvrir le montant de l'impôt).

Les admissions en non valeur ont pour but de relever le comptable de sa responsabilité mais n'éteignent pas pour autant la créance du redevable, qui pourra à tout moment être recouvrée si sa situation venait à s'améliorer.

Sur cette action aussi, les documents budgétaires sont muets.

2. Une certaine amélioration de la prévision

Les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » sont évaluatifs et correspondent à la prévision qui est faite au moment de la préparation du projet de loi de finances. Le respect de ces prévisions peut évoluer fortement d'une année à l'autre.

¹ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Écarts à la prévision 2013 - 2015*(en millions d'euros)*

| | Écarts à la prévision LFI 2015 | Écarts à la prévision LFI 2014 | Écarts à la prévision LFI 2013 |
|--|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Action 01 « Taxe professionnelle et contribution économique territoriale » | - 55 | 122 | 890 |
| Action 02 « Taxes foncières » | 60 | 92 | -13 |
| Action 03 « Taxe d'habitation » | - 112 | - 206 | - 209 |
| Action 04 « Admissions en non valeur » | 137 | 76 | 55 |
| Total programme 201 | 31,3 | 84 | 723 |

Note de lecture : l'écart à la prévision est obtenu par différence entre l'exécution et la prévision. Ainsi, un résultat positif signifie que l'exécution est supérieure à la prévision alors qu'un résultat négatif correspond à une exécution inférieure à la prévision.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Comme le montre le tableau ci-dessus, **l'écart entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution constatée est extrêmement bas**, puisqu'il dépasse à peine 30 millions d'euros, sur un total de 11,7 milliards d'euros exécutés. Ce chiffre tranche notamment avec l'écart de 723 millions d'euros constaté en 2013.

On notera également que cette amélioration concerne toute les actions du programme, à l'exception de la dernière.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

1. Une démarche de performance au point mort sur le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État »

Le suivi de la performance du programme 200 n'apparaît toujours pas pleinement satisfaisant à deux égards : d'une part, les cibles choisies pour chacun des indicateurs, et quasi invariablement reconduites d'année en année, sont largement en-dessous des réalisations observées depuis plus de cinq ans. Il est permis de **douter que ces cibles demeurent un réel facteur de mobilisation des agents et de pilotage du programme**.

En outre, à un niveau plus fondamental, **la focalisation du programme sur un seul objectif, celui de la rapidité, conduit à ne tenir aucun compte des conditions de travail des agents et de la nécessaire sécurisation des deniers publics**. Le rapport annuel de performances indique d'ailleurs que l'objectif est en réalité double : « *permettre aux usagers*

de bénéficiaire de leurs droits dans les meilleurs délais », mais aussi « garantir le bien-fondé des décisions au regard de la législation ».

Il semble ainsi cette année encore nécessaire de compléter l'objectif de rapidité par un **objectif tenant au taux de réclamations contentieuses** sur les remboursements et dégrèvements du programme.

Une attention doit en outre être portée sur l'adéquation entre les **moyens humains et matériels** des services de la DGFIP et les objectifs qui lui sont fixés. Le rapport annuel de performances souligne la mobilisation des services pour atteindre un niveau satisfaisant de l'indicateur 1.1, « *en dépit du nombre important de demandes de remboursement de crédit de TVA traitées et de l'importance structurelle de la gestion du CICE* ». La **capacité des services à assumer sur le long terme** des tâches plus nombreuses et plus denses appelle à être surveillée, alors même que votre rapporteure soulignait déjà, à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2016, l'impact du CICE sur l'administration fiscale.

2. Une insuffisante prévisibilité du CICE

Les écarts relevés par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale sont, pour la deuxième année consécutive, largement dus à **la gestion du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**. Si un temps nécessaire à la montée en puissance du dispositif est concevable, ces écarts interrogent une nouvelle fois sur le **manque de préparation du dispositif**, ici dans ses aspects budgétaires et comptables.

En analysant **l'exécution 2014**, la Cour des comptes relevait que le total des dépenses au titre du CICE avait été de **6,37 milliards d'euros, contre 9,76 milliards d'euros prévus dans la loi de finances initiale**. Cette année, les prévisions jointes au projet de loi de finances initiale puis, en novembre 2015, au projet de loi finances rectificative n'ont **pas suffisamment anticipé la montée en charge du dispositif**. La Cour des comptes souligne ainsi dans la note d'exécution budgétaire que **le coût total du CICE pour 2015 a dépassé de 1,2 milliard d'euros la prévision de la loi de finances initiale**.

La Cour des comptes formule également cette année une observation concernant la **soutenabilité budgétaire** de la mission au regard de la montée en charge du CICE. L'exercice 2017 marquera ainsi une nouvelle **augmentation du coût budgétaire** du CICE avec le remboursement des parts restantes de créances de l'exercice 2013, les entreprises qui n'ont pu imputer ni se voir restituer la totalité de leur créance pouvant demander le **remboursement du reliquat à l'issue du troisième exercice**.

La comptabilité générale de l'État permet de compléter l'analyse budgétaire, le **compte général de l'État** consacrant depuis 2014 une partie au

CICE. Au **compte de résultat**, le CICE représente **16,3 milliards d'euros d'obligations fiscales inscrites en minoration de l'impôt sur les sociétés** en 2015, soit une progression de 6,6 milliards par rapport à 2014. Cette somme comprend les imputations et les restitutions réalisées durant l'année ainsi que la variation des charges à payer venant s'ajouter au bilan. Sur l'exercice 2015, l'impact du CICE sur le **bilan de l'État s'élève à 9,6 milliards d'euros**, soit 5,9 milliards d'euros de plus qu'en 2014. Inscrit au sein des autres dettes non financières, ce montant correspond aux **charges à payer lors des exercices à venir** au titre des créances des millésimes 2014 et 2015 non consommées à la clôture de l'exercice 2015. Si ces éléments sont inhérents à la forme retenue d'un crédit d'impôt, la difficulté à prévoir le coût budgétaire réel sur l'année à venir pose question sur de tels montants

Votre rapporteure présentera dans les semaines à venir un rapport de contrôle budgétaire dans lequel elle développera son analyse de la mise en œuvre et au pilotage de ce dispositif.

3. Des documents budgétaires relatifs aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux totalement insuffisants

Si les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » sont évaluatifs et ne constituent pas un plafond de dépense, il n'en demeure pas moins que les dépenses engagées sur cette mission sont de « vraies dépenses », qui représentent d'ailleurs **un coût extrêmement important de plus de 100 milliards d'euros chaque année**.

Au-delà du montant en jeu, **ces crédits correspondent à une véritable politique publique**, que ce soit en retraçant le coût du CICE, dispositif majeur de la politique économique du Gouvernement, ou le coût des remboursements et dégrèvements de fiscalité locale à destination des ménages les plus vulnérables.

Pourtant, **votre rapporteure spéciale a le sentiment que cette mission ne fait pas l'objet de toute l'attention qu'elle mérite de la part de l'administration, au vu de la qualité des documents budgétaires**. Ceux-ci se contentent de constater les dépenses engagées, sans fournir de détail sur les causes sous-jacentes aux évolutions observées au niveau de chaque action.

Elle souhaite donc, comme elle l'a mentionné à plusieurs reprises dans ses rapports spéciaux sur la mission, que ces documents soient considérablement enrichis afin non plus de simplement décrire des évolutions, mais de les expliquer.

MISSION « SANTÉ »

M. FRANCIS DELATTRE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2015 | 325 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 328 |
| 1. <i>L'apurement de la dette de l'agence de santé de Wallis et Futuna explique un montant d'AE supérieur aux CP</i> | 328 |
| 2. <i>La sous budgétisation structurelle de l'AME aboutit à la constitution d'une nouvelle dette</i> | 329 |
| 3. <i>Une exécution qui contrevient aux principes d'annualité, d'unité et de sincérité budgétaire</i> | 330 |
| 4. <i>Des programmes aux dynamiques différentes, mais une mission budgétairement insoutenable</i> | 331 |
| 5. <i>Le sujet des dépenses fiscales portées par la mission reste à traiter</i> | 332 |

I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION 2015

La mission « Santé » du budget général participe à la mise en œuvre de la politique sanitaire du Gouvernement. La plupart des dépenses publiques de santé étant financées par la sécurité sociale, le périmètre de la mission est limité : celle-ci regroupe essentiellement les subventions pour charges de service public versées aux **opérateurs sanitaires** (programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins ») et l'**aide médicale d'État** (AME) (programme 183 « Protection maladie »). Les dépenses de la mission relèvent exclusivement du titre 3 « Dépenses de fonctionnement » (23 %) et du titre 6 « Dépenses d'intervention » (77 %), dans la mesure où les crédits correspondant à ses fonctions support figurent dans le programme 124 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». De fait, la seule gestion des emplois qui concerne la mission « Santé » est, indirectement, celle des opérateurs sanitaires.

La loi de finances initiale pour **2015** prévoyait pour la mission « Santé » 1 201,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP).

Les crédits de paiement consommés au titre de la mission « Santé » s'élèvent à **1 251,5 millions d'euros**, soit **4,2 % de plus que la prévision en loi de finances initiale** et **10 % au-dessous de l'exécution 2014**. Par rapport à l'exercice 2014, un écart apparaît entre les autorisations d'engagement exécutées et les crédits de paiements consommés au titre de 2015, à hauteur de 24 millions d'euros, imputable au programme 204.

Exécution des crédits de la mission « Santé » par programme à périmètre courant en 2015

(en millions d'euros)

| Programme | | Crédits exécutés en 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits ouverts 2015 | Crédits exécutés 2015 | Évolution exécution 2015 / 2014 | Écart exécution 2015 / LFI 2015 |
|---|----|--------------------------------|------------------------------|----------------------------|-----------------------------|--|--|
| P. 204 Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins | AE | 630,8 | 515,1 | 503,6 | 501,6 | -20,5% | - 2,6 % |
| | CP | 630,0 | 515,1 | 478,0 | 477,6 | -24,2% | - 7,3 % |
| P. 183 Protection maladie | AE | 759,9 | 686,4 | 774,0 | 773,9 | 1,8 % | 12,7 % |
| | CP | 759,9 | 686,4 | 774,0 | 773,9 | 1,8 % | 12,7 % |
| TOTAL | AE | 1390,7 | 1201,5 | 1277,6 | 1275,5 | -8,3 % | 6,2 % |
| | CP | 1389,9 | 1201,5 | 1252,1 | 1251,5 | -10,0 % | 4,2 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Comme les années passées, **l'évolution des crédits est très contrastée** entre les deux programmes de la mission :

- seuls **92,7 % des crédits** de paiement du programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » **ont été effectivement consommés** par rapport à la prévision initiale. À périmètre constant, l'exécution est quasi stable par rapport à l'exercice 2014 ;

- tandis que le **taux de consommation** des crédits de paiement du programme 183 « Protection maladie » atteint **112,7 %** des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2015. Ce dépassement récurrent d'une exécution à l'autre souligne les difficultés de prévision des dépenses de l'aide médicale d'État et la prise en compte d'hypothèses d'évolution optimistes. Il est toutefois plus mesuré si l'on compare l'exécution du programme en 2015 avec l'exécution 2014 (+ 1,8 %).

L'analyse des mouvements de crédits confirme cette évolution contrastée. **La quasi-totalité des annulations réalisées en cours et en fin de gestion ont porté sur les crédits du programme 204**, soit au total environ **37 millions d'euros en crédits de paiement, contre seulement 11,5 millions d'euros en autorisations d'engagement**. À l'inverse, le programme 183 a bénéficié d'une **ouverture de 87,6 millions d'euros** en crédits de paiement, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2015¹, et ce afin de couvrir le besoin de financement en matière d'AME de droit commun.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en millions d'euros)

| Prog. | | LFI 2015 | Décrets de transfert | Décrets d'avance | Décrets d'annulation | Arrêtés de report | Fonds de concours et attributions de produits | Lois de finances rectificatives | Total des ouvertures et annulations | Exécution 2015 | Écart consommé/ crédits alloués en LFI |
|---------------|----|----------|----------------------|------------------|----------------------|-------------------|---|---------------------------------|-------------------------------------|----------------|--|
| P204 | AE | 515 | 0,7 | -11,7 | -10,1 | 0,01 | 9,7 | 0,03 | -11,5 | 501,6 | -2,6 % |
| | CP | 515 | 0,7 | -38,4 | -10,1 | 1,2 | 9,7 | 0,03 | -37 | 477,6 | -7,3 % |
| P183 | AE | 686,4 | | | | | | 87,6 | 87,6 | 773,9 | -0,1 % |
| | CP | 686,4 | | | | | | 87,6 | 87,6 | 773,9 | -0,1 % |
| Total mission | AE | 1201,4 | 0,7 | -11,7 | -10,1 | 0,01 | 9,7 | 87,6 | 85,1 | 1275,5 | +6,2 % |
| | CP | 1201,4 | 0,7 | -38,4 | -10,1 | 1,2 | 0,7 | 87,6 | 50,6 | 1251,5 | +4,2 % |

Note de lecture : Les ajustements intervenus en 2016 regroupent les annulations prévues par le présent projet de loi de règlement et d'approbation des comptes et par le décret n° 2016-195 du 26 février 2016 portant annulation de crédits.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

¹ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2015.

L'analyse de la mission selon la démarche de performance apparaît peu pertinente pour la réalisation 2015. En effet, il s'agit d'un **exercice de transition dans la maquette de performance**. Jugée inadaptée par la Cour des comptes, elle a été refondue par la loi de finances initiale pour 2016 afin de tenir compte des modifications introduites par la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016¹.

La sur-exécution des crédits du programme 183 entraîne le **dépassement de 4,3 %** (51,5 millions d'euros) **du plafond fixé pour la première année de la programmation triennale 2015-2017**², en tenant compte des modifications de périmètre intervenues sur le programme 204.

Programmation pluriannuelle de la mission

(en millions d'euros)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------------|---------------|---------------|------|------|
| Budget triennal 2013-2016 | 1300 | 1300 | - | - |
| Budget triennal 2015-2017 | 1300 | 1200 | 1220 | 1230 |
| <i>Format 2015</i> | 1170 | | | |
| Loi de finances initiale | 1295,5 | 1252 | 1257 | - |
| Exécution | 1389,9 | 1251,5 | - | - |
| Écart exécution / LPFP | 6,9 % | 4,3 % | - | - |

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Source : ministère du budget

Toutefois, ce dépassement au niveau agrégé de la mission recouvre des **exécutions différentes selon les deux programmes** qu'elle porte.

La comparaison entre les deux exercices 2014 et 2015 doit prendre en compte le **changement de périmètre introduit par la loi de finances initiale pour 2015**. D'importants transferts de compétence vers l'assurance maladie sont intervenus, **pour un montant avoisinant les 150 millions d'euros, soit près de 25 % des crédits portés par le programme**. De fait, l'évolution des crédits entre l'exécution 2014 et 2015 est quasiment stable à périmètre constant.

¹ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

² Fixée par la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Évolution des crédits de paiement du programme 204 à périmètre constant

(en millions d'euros)

| CP | 2014 | 2015 (périmètre PLF 2015) | 2015 (périmètre constant) |
|-------------------|--------|---------------------------|---------------------------|
| Crédits consommés | 629,97 | 477,62 | 628,22 |

Source : Cour des comptes

La programmation initiale du programme 204 prévoyait une réduction des subventions pour charges de service public (SCSP) de 2 % en 2015 et une diminution des effectifs de 2 % par an par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Malgré les annulations de crédits en gestion infra-annuelle, pour un montant cumulé de 48 millions d'euros en crédits de paiement, principalement concentrés sur les subventions pour charges de service public à destination des opérateurs (31 millions d'euros), **le montant des subventions pour charges de service public augmente de 1,4 % en exécution.** Cependant, **les opérateurs de la mission ont contribué à l'effort de maîtrise de la masse salariale de l'État.** Le plafond d'emplois est passé globalement de 2 346 à 2 299 ETP entre les deux exercices, correspondant à une **diminution de 47 ETP, respectant l'objectif de 2 % de réduction.**

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'apurement de la dette de l'agence de santé de Wallis et Futuna explique un montant d'AE supérieur aux CP

L'exécution de l'année 2015 est marquée par un écart entre autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ce décalage résulte de la mise en œuvre d'une solution d'apurement de la dette de l'agence de santé de Wallis et Futuna. En raison des évacuations sanitaires effectuées vers Nouméa, l'agence a accumulé depuis une dizaine d'années une dette de 21,7 millions d'euros auprès du centre hospitalier de Nouméa et de la caisse d'assurance maladie de Nouvelle Calédonie (CAFAT). Afin d'apurer sa dette, l'agence a bénéficié d'un prêt sur vingt ans de l'Agence française de développement (AFD), retracé par des autorisations d'engagement pour un montant de 26,7 millions d'euros consommés en 2015, et dont le ministère de la santé couvre le remboursement mensuel par l'allocation à l'agence de crédits supplémentaires en provenance du programme 204. Les conventions mettant en place cet emprunt ont été signées en novembre 2015. Le remboursement du prêt à hauteur de 1,3 million d'euros par an sera également porté par le programme 204. C'est pourquoi un écart de 24 millions d'euros apparaît entre AE et CP au titre de l'exécution 2015.

2. La sous budgétisation structurelle de l'AME aboutit à la constitution d'une nouvelle dette

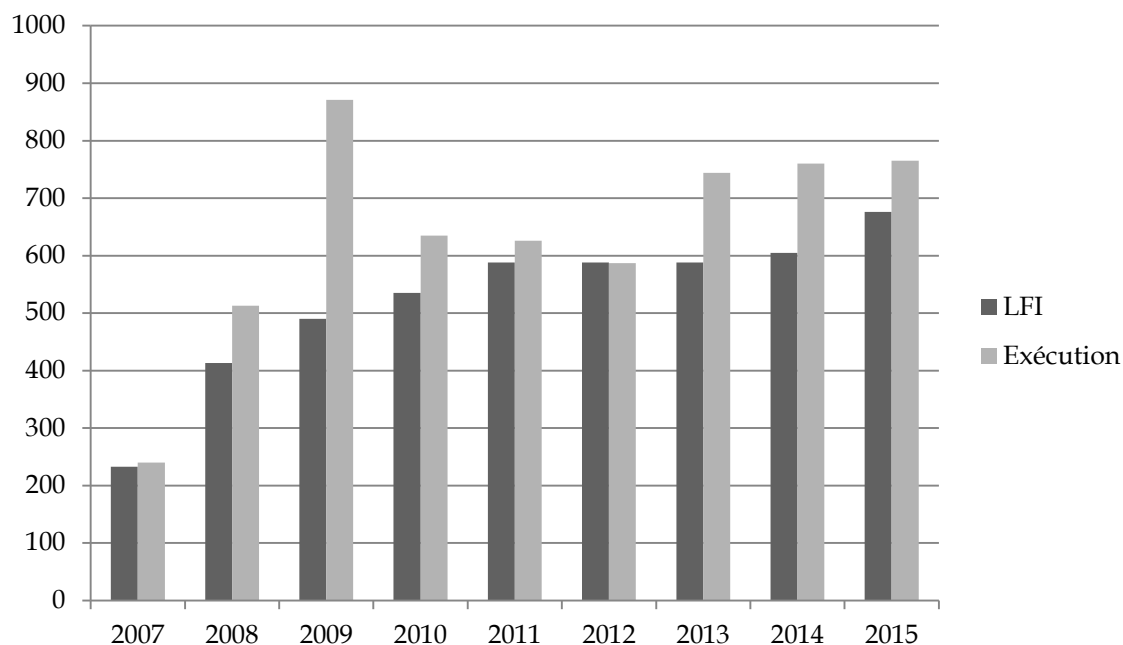
Comme les exercices précédents, l'exécution du programme 183 reste marquée par **la dérive des dépenses de l'AME de droit commun. Les crédits de paiement ont ainsi été augmentés de 87,6 millions d'euros par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015¹**. Surtout, les crédits finalement supportés au titre de l'AME de droit commun sur le programme 183 ne reflètent pas l'intégralité du coût du dispositif. La caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) en assure la gestion, et la dette de l'État à son égard sert de variable d'ajustement. Si la dette de 57,3 millions d'euros, contractée au titre des exercices précédents, a été apurée par la loi de finances rectificative pour 2015 du 29 décembre 2015 par affectation de produits de TVA, **l'exercice 2015 a conduit à la constitution d'une nouvelle dette de 12,5 millions d'euros.**

L'augmentation des crédits consommés entre 2014 et 2015 est de 1,8 %. Certes, l'écart entre la prévision et l'exécution en 2015 est moindre que celui constaté en 2014, puisqu'il a diminué de plus de moitié entre les deux exercices. Pour autant, **le programme demeure marqué par une sous-budgétisation structurelle.** Les hypothèses retenues dans la programmation budgétaire initiale se basaient sur l'effet conjugué d'une évolution tendancielle des effectifs égale à la moyenne observée entre 2008 et 2013, soit + 3,9 %, et des économies attendues de la mise en œuvre de réformes structurelles, concernant la tarification hospitalière et le droit d'asile. Cependant, **les économies attendues, pour un montant de 85 millions d'euros, n'ont pas été réalisées, alors que la hausse des effectifs a dépassé la prévision (+ 5,5 %).**

¹ Loi de finances rectificative n° 2015-1786 du 29 décembre 2015.

Comparaison des crédits de paiement votés en loi de finances et des crédits de paiement exécutés pour l'aide médicale d'État

(en millions d'euros)



Source : rapports annuels de performances successifs

3. Une exécution qui contrevient aux principes d'annualité, d'unité et de sincérité budgétaire

Comme la Cour des comptes le souligne dans son rapport « Le budget de l'État en 2015 (résultats et gestion) », l'exécution 2015 de la mission « Santé » met en évidence **trois types d'irrégularités relatives aux principes d'annualité, d'unité et de sincérité budgétaire**, sur lesquelles votre rapporteur spécial s'interrogeait dès la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2015.

Premièrement, **deux opérations contreviennent au principe d'annualité**. D'une part, **la constitution d'une nouvelle dette vis-à-vis de la CNAMTS au titre du dispositif d'AME de droit commun** pour montant de 12,5 millions d'euros souligne l'insuffisance des crédits prévus et ouverts sur le programme 183. Ce montant s'ajoute aux 3,5 milliards d'euros de dette comptable nette de l'État à l'égard des organismes de sécurité sociale à la fin de l'année 2015. Si l'analyse en comptabilité générale permet de retracer la constitution de cette dette et d'appréhender le coût global de l'AME de droit commun, les 12,5 millions d'euros acquittés par la CNAMTS devraient, en comptabilité budgétaire, être rattachés à l'exécution de la mission « Santé » pour l'année 2015. De plus, la constitution de cette nouvelle dette, après l'apurement de la dette de 57,3 millions d'euros opéré en loi de finances rectificative pour 2015, réduit les efforts conduits pour assainir les relations

financières entre l'État et les organismes de sécurité sociale en 2015, avec une réduction du volume des actifs de 33 % et des passifs de 13 %. D'autre part, **si l'apurement de la dette contractée par l'agence de santé de Wallis et Futuna est bienvenu, votre rapporteur spécial en regrette les modalités.** D'une part, **le recours à un prêt étalé sur vingt ans** entraîne une charge annuelle de 1,3 million d'euros **pour financer des dépenses de fonctionnement courant de l'agence de santé.** D'autre part, le choix d'un prêt bonifié de l'AFD, nécessairement contracté à des conditions financières moins avantageuses que les conditions de financement de l'État, apparaît préjudiciable à la maîtrise des dépenses publiques.

Deuxièmement, **les modifications intervenues dans le périmètre du programme 204 compromettent le principe d'unité budgétaire**, selon lequel le budget de l'État doit être retracé dans un document unique. En raison du champ couvert, la mission « Santé » se caractérise par une certaine perméabilité avec le budget de l'assurance maladie. **Dès son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur spécial s'inquiétait de changements de périmètre, faiblement justifiés et entraînant des transferts de compétences parfois non compensés**, à l'instar du transfert à l'assurance maladie du financement de la Haute Autorité de santé, de l'Agence technique de l'information sur hospitalisation et du Centre national de gestion.

Troisièmement, **la sous-budgétisation récurrente des dépenses d'AME de droit commun portées par le programme 183 contrevient au principe de sincérité budgétaire.** Les hypothèses retenues dans le projet annuel de performance se fondaient sur l'effet conjugué d'une évolution tendancielle des effectifs de bénéficiaires de l'AME identique à celle observée entre 2008 et 2013, d'une stabilité des coûts moyens des dépenses de santé prises en charge et des économies attendues au titre de la fin de la prise en charge des médicaments à faible service médical rendu et de la réduction des effectifs résultant de la mise en œuvre de la réforme du droit d'asile. Dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur spécial mettait déjà en doute la fiabilité de cette prévision, en particulier s'agissant des économies attendues de la réforme du droit d'asile, particulièrement irréalistes, et de l'hypothèse d'une stabilité des coûts moyens des dépenses de santé, en décalage avec le taux d'évolution de l'ONDAM pour 2015 (+ 2,1 %).

4. Des programmes aux dynamiques différentes, mais une mission budgétairement insoutenable

La modification de périmètre opérée sur le champ du programme 204 accentue la rigidité de la mission, dans la mesure où l'essentiel des crédits est concentré sur les subventions pour charges de service public aux opérateurs sanitaires et les dépenses de guichet de l'AME,

caractérisées par un pilotage contraint pour les premières, et difficile pour les secondes. Il s'ensuit une réduction **des marges de manœuvre du Parlement**. Elle entraîne de surcroît **un affaiblissement de la capacité de pilotage de l'État** vis-à-vis de ces opérateurs, au profit de l'assurance maladie.

Au-delà de la rigidité accrue de la mission, **sa soutenabilité même peut être mise en doute**. Malgré le recours à la dette et aux débudgétisations pour limiter la dérive des dépenses, ainsi que l'ouverture répétée de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative, **la mission s'écarte de sa trajectoire pluriannuelle**. Les dynamiques des deux programmes distinguent l'augmentation peu contrôlée des dépenses de l'AME de droit commun et les efforts menés sur le programme 204. Alors que le fonds de roulement des opérateurs sanitaires se rapproche du niveau prudentiel, que des doutes existent sur l'impact réel sur les dépenses de fonctionnement de la réforme du système d'agences, et que les économies structurelles engagées en matière d'AME ne suffisent pas à contenir la hausse tendancielle du nombre de bénéficiaires, **votre rapporteur spécial souligne à nouveau la nécessité d'une réforme en profondeur du dispositif d'AME de droit commun**.

5. Le sujet des dépenses fiscales portées par la mission reste à traiter

La mission « Santé » porte dix dépenses fiscales, sept sur le programme 204 et trois sur le programme 183, pour un coût de 3,3 milliards d'euros, stable par rapport à 2014. Aucune n'a connu d'évolution significative entre les deux exercices. Dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur spécial soulignait que cinq de ces dépenses fiscales avaient été jugées inefficaces par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales en 2011¹ ou n'avaient fait l'objet d'aucune évaluation et rappelait à cet effet les règles de gouvernances introduites par l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017, qui prévoyait l'évaluation de leur efficacité et de leur efficacité². Même, **deux dépenses fiscales ne faisaient l'objet d'aucun chiffrage en projet de loi de finances initiale**.

¹ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, 2011.

² Loi n° 2012-1558 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, dont l'article 19 fixe une obligation d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales existantes chaque année, devant conduire à l'évaluation de l'ensemble durant la période considérée.

Liste des dépenses fiscales rattachées à la mission « Santé » en 2015

(en millions d'euros)

| Dépense fiscale sur impôt d'État | Exécution 2014 | Chiffrage pour 2015 | Exécution 2015 | Évaluation ⁽¹⁾ |
|--|----------------|---------------------|----------------|---------------------------|
| Taux de 2,1 % sur les médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation | 2 465 | 2 455 | 2 475 | 3 |
| Exonération des indemnités journalières servies au titre des maladies « longues et coûteuses » | 375 | 380 | 390 | 0 |
| Taux de 10 % sur les prestations de soins dispensées en établissements thermaux | 27 | 26 | 27 | 3 |
| Exonération d'IR de la rémunération perçue au titre de la permanence des soins par les médecins dans certaines zones rurales ou urbaines | 18 | 16 | 18 | 1 |
| Déduction forfaitaire au titre du groupe III déclarée par les médecins conventionnés | 10 | 9 | 10 | 3 |
| Exonération des plus-values à l'occasion de la reconversion des débits de boissons | 3 | 2 | 3 | - |
| Exonération de taxe sur la publicité télévisée sur les messages passés pour le compte d'œuvres d'utilité publique | nc | nc | nc | - |
| Total dépenses rattachées au programme 204 | 2 898 | 2 888 | 2 923 | |
| Exonération totale puis à hauteur de 50 % des indemnités aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles | 370 | 370 | 380 | 0 |
| Exonération des indemnités versées aux victimes de l'amiante | 11 | 9 | 10 | 3 |
| Déduction de l'actif successoral des rentes ou indemnités versées en réparation de dommages corporels liés à un accident ou une maladie | nc | nc | nc | - |
| Total dépenses rattachées au programme 183 | 511 | 379 | 390 | |
| Total dépenses rattachées à la mission | 3 409 | 3 267 | 3 313 | |

nc : chiffrage non connu

(1) Des scores allant de 0 à 3 sont attribués à chaque dépense fiscale. 0 désigne une dépense inefficace, puis les niches efficaces sont notées de 1 à 3 selon leur efficacité, 3 constituant le score maximum. Un tiret (-) indique qu'aucune évaluation n'a été réalisée.

Source : rapport annuel de performance de la mission « Santé » pour 2015

De fait, votre rapporteur spécial regrette que l'évaluation des dépenses fiscales n'ait pas progressé au cours de l'exercice 2015, alors même qu'elles représentent près de trois fois le montant des crédits portés par la mission « Santé ». De ce point de vue, les nouvelles mesures de gouvernance portant sur les dépenses fiscales issues de la nouvelle loi de programmation des finances publiques¹ ne garantissent pas leur évaluation, dans la mesure où elles portent uniquement sur les nouvelles dépenses fiscales. Toutefois, la revue de dépenses, intégrant les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales, prévues à son article 22 pourrait constituer un cadre

¹ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

propice de réexamen de ces dépenses fiscales. Pour les dépenses fiscales existantes, seule une présentation de leur coût est prévue.

**MISSION « SÉCURITÉS»
PROGRAMMES « GENDARMERIE NATIONALE » ET
« POLICE NATIONALE »**

M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET « GENDARMERIE NATIONALE » EN 2015 | 336 |
| 1. <i>Une exécution 2015 marquée par la mise en œuvre du plan de lutte anti-terroriste</i> | 336 |
| 2. <i>Une absence de contribution des deux programmes au respect des normes de dépense</i> | 338 |
| 3. <i>Une programmation pluriannuelle globalement respectée</i> | 339 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 339 |
| 1. <i>Un premier effort de rééquilibrage entre les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement et d'investissement</i> | 339 |
| 2. <i>Un rétablissement de la capacité opérationnelle des forces de sécurité intérieure qui suppose des réformes d'organisation plus ambitieuses</i> | 341 |
| 3. <i>Un dispositif de performance à refonder</i> | 343 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES « POLICE NATIONALE » ET « GENDARMERIE NATIONALE » EN 2015

1. Une exécution 2015 marquée par la mise en œuvre du plan de lutte anti-terroriste

En 2015, les taux d'exécution des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale » s'élèvent respectivement à 100,13 % et 101,11 %.

Exécution des crédits en 2014

(en millions d'euros)

| Programme | | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Évolution des crédits exécutés | Exécution 2015 / LFI 2015 |
|-----------------------|----|-----------------------|------------------------|-----------------------|--------------------------------|---------------------------|
| | | | | | (en %) | (en %) |
| Police nationale | AE | 9 430,08 | 9 656,14 | 9 709,00 | 2,96% | 100,55 % |
| | CP | 9 467,28 | 9 690,16 | 9 702,57 | 2,49% | 100,13 % |
| Gendarmerie nationale | AE | 8 013,48 | 8 074,32 | 8 162,38 | 1,86% | 101,09 % |
| | CP | 8 076,53 | 8 058,18 | 8 147,32 | 0,88% | 101,11 % |
| Total | AE | 17 443,56 | 17 730,46 | 17 871,38 | 2,45% | 100,79 % |
| | CP | 17 543,81 | 17 748,34 | 17 849,89 | 1,74% | 100,57 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Cette légère sur-consommation est liée à la mise en œuvre du plan de lutte anti-terroriste (PLAT) décidé à la suite des attentats de janvier 2015, qui a conduit à l'ouverture de 110,3 millions d'euros supplémentaires en AE et CP sur les deux programmes dans le cadre du décret d'avance n° 2015-402 du 9 avril 2015.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en millions d'euros)

| Programme | Crédits prévus LFI 2015 (hors fonds de concours et attributions de produits) | FDC/ADP prévus LFI 2015 | Reports entrants hors FDC | Reports entrants sur crédits FDC | Transferts et virement | Décrets d'avance | Décrets d'annulation | LFR 2015 | Reports sortants (y compris FDC) et crédits non consommés | FDC/ADP exécutés | Exécution 2015 |
|-----------------------|--|-------------------------|---------------------------|----------------------------------|------------------------|------------------|----------------------|----------|---|------------------|----------------|
| Gendarmerie nationale | 8 058 | 38 | 0 | 0 | - 4 | 29 | - 10 | - 9 | - 30 | 114 | 8 147 |
| Police nationale | 9 690 | 25 | 25 | 0 | 0 | 69 | - 8 | - 11 | - 91 | 28 | 9 703 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Il doit toutefois être souligné qu'une fraction importante du PLAT (46 %) a en réalité été financée dans le cadre de l'enveloppe initiale allouée en loi de finances.

M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Comparaison des ouvertures de crédits au titre du PLAT et des annulations de crédits

(en millions d'euros)

| | | Crédits ouverts au titre du PLAT | Crédits annulés | Part du PLAT autofinancée |
|--------------------------------|--------------|----------------------------------|-----------------|---------------------------|
| Police nationale | Titre 2 | 13,8 | 11 | 80 % |
| | Hors titre 2 | 61,5 | 14,5 | 24 % |
| | Total | 75,3 | 25,5 | 34 % |
| Gendarmerie nationale | Titre 2 | 12 | 10,8 | 90 % |
| | Hors titre 2 | 23 | 14,5 | 63 % |
| | Total | 35 | 25,3 | 72 % |
| Total pour les deux programmes | Titre 2 | 25,8 | 21,8 | 84 % |
| | Hors titre 2 | 84,5 | 29 | 34 % |
| | Total | 110,3 | 50,8 | 46 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

S'agissant des effectifs, l'exercice 2015 s'est traduit par la **création de 797 emplois**, contre 405 prévus en loi de finances initiale.

Exécution du schéma d'emplois depuis 2013

(en ETP)

| | | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|----------------|------------|------------|-------------|
| Police nationale | LFI | 288 | 243 | 243 |
| | Réalisation | - 197 | 822 | 553 |
| | Écart à la LFI | - 485 | 579 | 310 |
| Gendarmerie nationale | LFI | 192 | 162 | 162 |
| | Réalisation | 192 | 173 | 244 |
| | Écart à la LFI | 0 | 11 | 82 |
| Total des créations d'emplois sur la période | | - 5 | 990 | 1787 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Cette sur-exécution du schéma d'emplois s'explique là aussi par l'impact du PLAT.

Une fois retraité pour tenir compte des recrutements prévus dans le cadre du PLAT, **il apparaît toutefois que le schéma d'emplois n'a en réalité pas été entièrement réalisé**, en raison notamment d'un nombre de départs à la retraite inférieur à celui escompté pour le programme « Gendarmerie nationale » et d'une correction liée à une sur-exécution antérieure pour le programme « Police nationale ».

Exécution du schéma d'emplois en 2015 avec retraitement PLAT*(en ETP)*

| | | |
|-----------------------|-------------------|--------------|
| Police nationale | LFI retraité PLAT | 643 |
| | Réalisation | 553 |
| | Écart | - 90 |
| Gendarmerie nationale | LFI retraité PLAT | 262 |
| | Réalisation | 244 |
| | Écart | - 18 |
| Total | LFI retraité PLAT | 887 |
| | Réalisation | 797 |
| | Écart | - 108 |

*Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)***2. Une absence de contribution des deux programmes au respect des normes de dépense**

Dans un contexte marqué par une hausse sans précédent de la menace terroriste et une crise migratoire de grande ampleur, l'évolution des crédits consommés entre 2014 et 2015 **confirme le caractère prioritaire des missions de sécurité intérieure dévolues aux forces de police et de gendarmerie.**

Évolution des crédits consommés entre 2014 et 2015*(en millions d'euros)*

| | 2014 | 2015 | Évolution entre 2014 et 2015 | Évolution hors CAS « Pensions » |
|------------------------------|-----------|-----------|------------------------------|---------------------------------|
| Police nationale | 9 467,28 | 9 702,57 | 2,49 % | 2,92 % |
| ...dont CAS « Pensions » | 2 822,79 | 2 863,89 | | |
| Gendarmerie nationale | 8 076,53 | 8 147,32 | 0,88 % | 0,87 % |
| ...dont CAS « Pensions » | 3 123,89 | 3 151,46 | | |
| Total | 17 543,81 | 17 849,89 | 1,74 % | 2,05 % |
| ...dont CAS « Pensions » | 5 946,68 | 6 015,35 | | |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Sur le plan budgétaire, cette priorité se traduit par **l'absence de contribution des deux programmes au respect des normes de dépenses « zéro valeur »¹ et « zéro volume »²** :

- les crédits consommés ont augmenté de 1,74 %, soit une hausse fortement supérieure à l'inflation, nulle sur l'exercice ;

- hors compte d'affectation spéciale « Pensions », les crédits consommés affichent une hausse de 2,05 %.

3. Une programmation pluriannuelle globalement respectée

Compte tenu du poids prépondérant des programmes « Police nationale » (53 %) et « Gendarmerie nationale » (44 %) au sein de la mission « Sécurités », **le respect de la programmation pluriannuelle dépend principalement de la trajectoire budgétaire de ces deux programmes.**

Comme en 2014, la programmation pluriannuelle est **globalement respectée** pour l'exercice 2015.

Programmation pluriannuelle de la mission

(en millions d'euros)

| | 2015 |
|-------------------------------|-------------|
| Budget triennal 2015-2017 | 12 154 |
| Exécution | 12 094 |
| Écart exécution / LPFP | - 60 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Un premier effort de rééquilibrage entre les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement et d'investissement

L'an passé, votre rapporteur spécial avait fortement insisté sur la **nécessité de restaurer la capacité opérationnelle des forces de sécurité intérieure**. Au cours des derniers exercices, la croissance des dépenses de personnel s'était en effet réalisée au détriment des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

¹ Hors charge de la dette et pensions, les dépenses de l'État ne doivent pas progresser en euros courants.

² Les dépenses de l'État ne doivent pas progresser plus vite que l'inflation.

Évolution comparée des dépenses de personnel et des autres dépenses depuis 2006

(en millions d'euros)

| | 2006 | 2014 | Évolution 2006 / 2014 |
|--------------|--------|--------|-----------------------|
| Titre 2 | 12 685 | 15 428 | 21,6 % |
| Hors titre 2 | 2 641 | 2 116 | - 19,9 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

À cet égard, l'exercice 2015 est marqué par un premier effort de rééquilibrage entre les moyens et les effectifs, comme en témoigne l'évolution de la part des dépenses de personnel dans le total des dépenses, orientée légèrement à la baisse (87,4 % contre 87,9 % en 2014).

Évolution des dépenses de personnel depuis 2011

(en millions d'euros)

| | | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Évolution 2014-2015 |
|--------------------------------|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------------|
| Police nationale | Titre 2 | 8 076,67 | 8 269,36 | 8 421,55 | 8 568,24 | 8 692,72 | 1,45 % |
| | Total | 9 085,22 | 9 205,28 | 9 345,47 | 9 467,27 | 9 702,57 | 2,49 % |
| | Titre 2 / Total | 88,9 % | 89,8 % | 90,1 % | 90,5 % | 89,6 % | |
| Gendarmerie nationale | Titre 2 | 6 435,65 | 6 649,50 | 6 825,97 | 6 859,38 | 6 908,62 | 0,72 % |
| | Total | 7 719,96 | 7 849,29 | 8 051,49 | 8 076,53 | 8 147,32 | 0,88 % |
| | Titre 2 / Total | 83,4 % | 84,7 % | 84,8 % | 84,9 % | 84,8 % | |
| Total pour les deux programmes | Titre 2 | 14 512,32 | 14 918,86 | 15 247,52 | 15 427,62 | 15 601,34 | 1,13 % |
| | Total | 16 805,18 | 17 054,57 | 17 396,96 | 17 543,80 | 17 849,89 | 1,74 % |
| | Titre 2 / Total | 86,4 % | 87,5 % | 87,6 % | 87,9 % | 87,4 % | |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Cette évolution favorable traduit essentiellement l'effort particulier réalisé en matière d'investissement et de fonctionnement dans le cadre du PLAT.

La hausse est particulièrement significative s'agissant des dépenses d'investissement, avec une progression de 63,3 % en AE et de 13 % en CP.

M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Évolution des dépenses d'investissement depuis 2014

(en millions d'euros)

| | | Exécution 2014 | Exécution 2015 | Évolution 2014-2015 |
|-----------------------|----|----------------|----------------|---------------------|
| Gendarmerie nationale | AE | 57,6 | 102 | 77,2 % |
| | CP | 108,4 | 101,3 | - 6,5 % |
| Police nationale | AE | 118,7 | 185,8 | 56,5 % |
| | CP | 130,1 | 168,2 | 29,3 % |
| Total | AE | 176,3 | 287,8 | 63,3 % |
| | CP | 238,5 | 269,5 | 13 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

S'agissant des dépenses de fonctionnement, la hausse est de 4,8 %.

Évolution des dépenses de fonctionnement depuis 2014

(en millions d'euros)

| | Exécution 2014 | Exécution 2015 | Évolution 2014-2015 |
|-----------------------|----------------|----------------|---------------------|
| Gendarmerie nationale | 1097,6 | 1128,6 | 2,8 % |
| Police nationale | 728,6 | 786,1 | 7,9 % |
| Total | 1826,2 | 1914,7 | 4,8 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

2. Un rétablissement de la capacité opérationnelle des forces de sécurité intérieure qui suppose des réformes d'organisation plus ambitieuses

Ce constat globalement positif doit toutefois être nuancé.

En effet, la part des dépenses de personnel dans le total des dépenses **demeure à un niveau significativement plus élevé** qu'en 2006.

Évolution de la part des dépenses de personnel dans le total des dépenses depuis 2006

(en millions d'euros, en %)

| | 2006 | 2015 |
|-----------------|--------|--------|
| Titre 2 | 12 685 | 15 601 |
| Hors titre 2 | 2 641 | 2 249 |
| Titre 2 / Total | 82,8 % | 87,4 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ainsi, l'effort particulier réalisé en 2015 en matière de fonctionnement et d'investissement **devra être poursuivi dans la durée pour restaurer la capacité opérationnelle des forces de sécurité intérieure.**

Dans un contexte budgétaire contraint, la soutenabilité d'une telle évolution **dépend notamment de la maîtrise des dépenses de personnel.**

Or, force est de constater que l'exercice 2015 **n'inverse pas la tendance observée au cours des derniers exercices en la matière.** Sur l'exercice, le rythme de croissance des dépenses de personnel est ainsi deux fois supérieur à celui des équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Évolution comparée du plafond d'emplois réalisé et des dépenses de personnel

(en ETPT, en millions d'euros)

| | 2006 | 2014 | 2015 | Évolution 2006-2014 | Évolution 2014-2015 |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------------------|---------------------|
| Plafond d'emplois | 246 107 | 237 962 | 239 470 | - 3,3 % | 0,6 % |
| Dépenses de personnel | 12 685 | 15 427 | 15 601 | 21,6 % | 1,1 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

À cet égard, il peut être noté que les deux protocoles pour la valorisation des carrières et des compétences signés en avril 2016 devraient se traduire par **un coût supplémentaire de 650 millions d'euros d'ici 2020 pour les deux programmes** (865 millions d'euros en intégrant l'ensemble des mesures catégorielles décidées depuis 2013)¹.

Dans ce contexte, la résorption du stock d'heures supplémentaires reste un défi majeur. En 2015, le stock d'heures supplémentaires est de nouveau orienté à la hausse, dans un contexte de forte mobilisation des forces de l'ordre : la Cour des comptes indique ainsi que le nombre d'heures récupérables au 31 décembre 2015 devrait être compris entre 18,6 et 19 millions d'heures, contre 17,2 millions d'heures au 31 décembre 2014, ce qui « *fait peser un risque significatif sur la soutenabilité des dépenses de titre 2* »².

À cet égard, votre rapporteur spécial **s'associe pleinement aux remarques de la Cour des comptes, qui souligne la nécessité de « réformes d'organisation plus ambitieuses », évoquant en particulier les règles d'organisation du temps de travail des policiers, qualifiées de « complexes et coûteuses ».**

¹ Les Échos, « Revalorisation : 650 millions d'euros pour les policiers et les gendarmes », 12 avril 2016.

² Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire, p. 8.

M. PHILIPPE DOMINATI, RAPPORTEUR SPÉCIAL

À cet égard, il convient de nouveau d'insister sur l'opportunité que représente la « remise à plat » des cycles de travail actuellement en cours pour la soutenabilité budgétaire des deux programmes¹.

3. Un dispositif de performance à refonder

Comme en 2014, le dispositif de performance des deux programmes est marqué par un problème d'imputation de grande ampleur. S'agissant des chiffres de la délinquance, la mise en place de nouveaux logiciels de rédaction des procédures au sein des forces de police et de gendarmerie s'est traduite par des ruptures statistiques importantes qui empêchent d'effectuer des comparaisons fiables d'une année sur l'autre, comme l'ont confirmé tant l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP)² que la mission sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure³.

Ainsi, la mission précitée indique que **2016 constituera dans le meilleur des cas la première année de référence fiable** pour les statistiques de la délinquance enregistrée par les forces de sécurité intérieure.

Toutefois, le nouveau service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) créé en 2014 a établi une **méthode de retraitement statistique** permettant de corriger les effets liés au déploiement des logiciels. Les données publiées permettent ainsi **d'observer l'évolution de la délinquance sur l'exercice à travers neuf indicateurs.**

¹ Cf. rapport n° 164 (2015-2016) de Philippe Dominati, fait au nom de la commission des finances et déposé le 19 novembre 2015, p. 38 et s.

² Bulletin mensuel de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, ISSN 2265-9110, janvier 2015.

³ Rapport sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure publié le 12 juillet 2013 et co-écrit par Michel Rouzeau (IGA), Jean-Christophe Sintive (IGA), Christian Loiseau (IGPN), Armand Savin (IGPN), Claude Loron (IGGN) et Isabelle Kabla-Langlois (INSEE), p. 8.

Évolution de la délinquance entre 2014 et 2015

(en %)

| | Faits constatés sur les douze derniers mois | |
|---|---|-----------|
| | Nombre | Variation |
| Homicides | 914 | 13,1% |
| Vols avec armes | 10 120 | - 14,6% |
| Vols violents sans armes | 95 624 | - 9,9% |
| Vols sans violence contre des personnes | 691 326 | - 1,0% |
| Coups et blessures volontaires | 211 745 | 1,4% |
| Cambriolages | 233 035 | - 1,8% |
| Vols de véhicules | 167 663 | - 0,8% |
| Vols dans les véhicules | 263 727 | 1,6% |
| Vols d'accessoires sur véhicules | 113 080 | - 8,5% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après l'analyse conjoncturelle « Interstats Conjoncture » n° 3 de décembre 2015)

À cet égard, la rupture statistique liée à la mise en place des nouveaux logiciels **constitue une opportunité pour refondre sans dommage le dispositif de performance des deux programmes** afin de l'aligner sur les neuf catégories retracées dans les enquêtes de conjoncture du SSMSI.

Afin de détecter les éventuelles stratégies visant à minorer la réalité de la délinquance et de tenir compte du fait que toutes les victimes ne se font pas connaître des services de police et de gendarmerie, ces indicateurs pourraient utilement être **complétés par les données issues des enquêtes de victimation de l'ONDRP**, ce qui supposerait toutefois d'en revoir le calendrier ou le délai de traitement.

**MISSION « SÉCURITÉS »
PROGRAMME « SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES »**

M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 346 |
| 1. <i>Des taux d'exécution qui demeurent élevés en 2015 malgré la restriction du périmètre du programme</i> | 346 |
| 2. <i>Un transfert des dépenses de personnel au programme 2016 qui s'accompagne d'une poursuite de la baisse des dépenses hors personnel</i> | 348 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 349 |
| 1. <i>Une mortalité routière en hausse pour la deuxième année consécutive</i> | 349 |
| 2. <i>Le permis de conduire : un coût qui stagne, un délai d'attente en voie d'amélioration</i> | 349 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

Le programme 207 « Sécurité et circulation routières » retrace les dépenses réalisées par l'État pour réduire le nombre d'accidents de la route à travers des mesures de prévention, d'information et d'éducation routières. Les dépenses liées au volet répressif de la politique de sécurité routière (radars et gestion des points des permis de conduire) sont, quant à elles, financées par le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

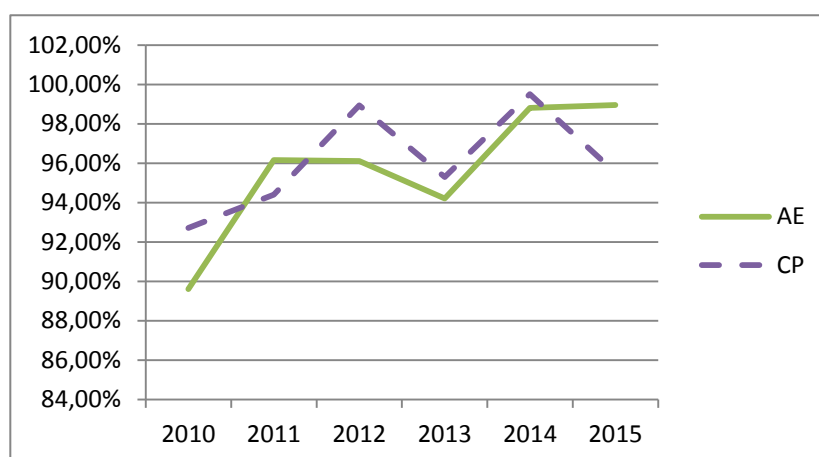
L'an dernier, le montant des crédits alloués à ce programme a été considérablement réduit. En effet, le 1^{er} janvier 2015, les **dépenses de titre 2** du programme 207 « Sécurité et éducation routières », soit **81 millions d'euros** correspondant à **1 569 ETPT**, ont été **transférées au programme support 216** « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », afin d'en améliorer la gestion.

1. Des taux d'exécution qui demeurent élevés en 2015 malgré la restriction du périmètre du programme

Les taux de consommation sont élevés sur le programme 207 « Sécurité et éducation routières », tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, avec des taux respectivement établis à 98,95 % et 95,52 %.

Évolution des taux de consommation des AE et des CP du programme 207

(en %)



Source: commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Sécurités » annexé au projet de loi de règlement pour 2015

M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le tableau ci-dessous retrace les principaux chiffres de l'exécution 2015 pour le programme :

Récapitulation de l'exécution 2015 du programme 207

(en millions d'euros)

| Type de crédit | Exécution 2014 | Crédits ouverts en LFI | Total des crédits ouverts | Exécution 2015 | Écarts exécution 2015/ | |
|----------------|----------------|------------------------|---------------------------|----------------|------------------------|----------|
| | | | | | Exec. 2014 | LFI |
| AE | 42,04 | 41,46 | 42,64 | 41,03 | - 2,41 % | - 1,05 % |
| CP | 43,12 | 41,46 | 40,87 | 39,61 | - 8,14 % | - 4,48 % |

Source: commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Sécurités » annexé au projet de loi de règlement pour 2015

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en millions d'euros)

| Prog. | Type de crédit | LFI 2015 | Reports entrants | Décrets d'avance | Virement ou transfert | LFR de fin de gestion | Reports sortants | Fonds de concours et attributions de produits | Ajustements 2016 et DDAI | Exécution 2015 | Écart consommé / prévu |
|-------|----------------|----------|------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|------------------|---|--------------------------|----------------|------------------------|
| 207 | AE | 41,46 | 1,46 | - 0,32 | ns | | - 1 262 849 | 0,04 | | 41,03 | 98,95 % |
| | CP | 41,46 | 0,69 | - 1,32 | ns | | | 0,04 | | 39,61 | 95,52 % |

Source: commission des finances du Sénat, d'après les données de la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Sécurités » de la Cour des comptes pour 2015

Les **mouvements enregistrés en gestion** sont restés exceptionnels sur l'exercice :

- 3 millions d'euros en AE et 2 millions en CP, provenant de la réserve de précaution, ont été débloqués et ventilés de manière homogène entre tous les postes de dépenses du programme ;

- seuls 0,32 million d'euros en AE et 1,32 million d'euros en CP ont été annulés¹, correspondant aux crédits non dégelés ;

- enfin, 1,46 million d'euros en AE et 0,69 million d'euros en CP - correspondant à des reports de crédits non consommés en 2014 et à des fonds de concours - sont venus abonder le montant des crédits ouverts.

¹ Décret n°2015-1545 du 27 novembre 2015

2. Un transfert des dépenses de personnel au programme 2016 qui s'accompagne d'une poursuite de la baisse des dépenses hors personnel

En exécution, les dépenses hors personnel se sont élevées à 41,03 millions d'euros, soit un montant inférieur de plus d'un million d'euros à celui de 2014 et de deux millions d'euros de moins à celui de 2013. En loi de finances initiale pour 2015, un montant de 44,84 millions d'euros avait été inscrit pour les dépenses hors personnel. Ce sont donc près de 3,8 millions d'euros qui ont été économisés en exécution.

Évolution des dépenses hors personnel du programme 207 (2013-2015)

(en millions d'euros)

| Année | Montant des dépenses hors personnel | |
|-------|-------------------------------------|-------|
| | AE | CP |
| 2013 | 42,66 | 44,02 |
| 2014 | 42,04 | 43,12 |
| 2015 | 41,03 | 39,61 |

Source: commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Sécurités » annexé au projet de loi de règlement pour 2015

Les dépenses d'intervention (titre 6) sont en légère diminution, de 8,97 millions d'euros en 2014, à 8,7 millions en 2015, principalement en raison de la diminution des taux d'intérêt, aux **deuxième et troisième trimestre 2015, des prêts subventionnés** dans le cadre du dispositif « permis de conduire à un euro par jour ».

Quant aux dépenses d'investissement (titre 5), dont l'enveloppe avait été réduite de 3,8 millions (en loi de finances pour 2014) à 3,3 millions (en loi de finances pour 2015) et qui sont consacrées à la création ou à la rénovation de centres d'examen du permis de conduire, elles accusent forte baisse : - 41 % (1,43 million d'euros ont été consommés en 2015 contre 2,42 millions en 2014 et 3,25 millions en 2013).

De même, les dépenses de fonctionnement (titre 3), réduites de 7 % (31,73 millions d'euros en 2014 contre 29,49 millions en 2015), enregistrent une baisse significative. Il s'agit **principalement de dépenses liées à la communication et à la sensibilisation des publics à la sécurité routière qui ont fait l'objet de diminutions. Cependant dégel d'une partie de la réserve de précaution a permis la réalisation, en fin d'année, de campagnes de communication, dont le budget avait fait l'objet de réductions lors du vote de la loi de finances initiale.**

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une mortalité routière en hausse pour la deuxième année consécutive

D'après le rapport annuel de performances de la mission « Sécurités », en 2015, **3 616 personnes ont perdu la vie** sur les routes françaises (3 461 en France métropolitaine et 155 dans les DOM), contre 3 557 en 2014, 3 427 en 2013, 3 842 en 2012 et 4 111 en 2011. **Pour la première fois depuis 35 ans, la mortalité sur les routes françaises augmente deux années de suite**, alors que l'objectif du Gouvernement est, depuis 2012, de passer sous la barre des 2 000 morts en 2020.

Si certains indicateurs associés à la sécurité routière sont en légère baisse (nombre de blessés hospitalisés, de blessés et d'accidents corporels, mortalité des cyclomotoristes) ou diminuent nettement (mortalité des usagers vulnérables (piétons, cyclistes)), la mortalité des 15-25 ans et des plus de 65 ans évolue à la hausse, de même que celle des automobilistes et des transports collectifs (notamment en raison de l'accident de Puisseguin en octobre 2015).

Il ne faut pas exclure que **la diminution des dépenses de communication et de sensibilisation** ait eu des effets sur les résultats, même si le volet répressif reste un élément déterminant du succès de la politique de sécurité routière.

2. Le permis de conduire : un coût qui stagne, un délai d'attente en voie d'amélioration

Votre rapporteur spécial déplore que les indicateurs de performance relatifs au permis de conduire ne se soient pas suffisamment améliorés en 2015. Le **coût unitaire** d'obtention du permis de conduire a stagné : **60,6 euros en 2015 contre 60,8 euros en 2014, alors que la baisse enregistrée en 2014 avait été significative.**

En revanche, s'agissant du délai moyen d'attente pour un candidat entre sa première et sa deuxième présentation à l'examen pratique, la cible des « 80 jours » a été atteinte. Après avoir stagné entre 2014 (98 jours) et 2013 (96 jours), ce délai est désormais de 78 jours. **Au regard de l'investissement financier** que représente, pour de nombreux jeunes en particulier, le permis de conduire, cette évolution mérite d'être saluée.

**MISSION « SÉCURITÉS »
PROGRAMME « SÉCURITÉ CIVILE »**

M. JEAN PIERRE VOGEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 351 |
| 1. <i>Un poids budgétaire limité au sein de la mission « Sécurités »</i> | 351 |
| 2. <i>Un respect du plafond triennal traduisant la participation du programme aux efforts budgétaires</i> | 351 |
| 3. <i>Une surconsommation importante en AE, principalement expliquée par la conclusion d'un nouveau marché</i> | 352 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 354 |
| A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN BAISSÉ, CONFORMÉMENT AU SCHÉMA D'EMPLOI VOTÉ | 354 |
| 1. <i>Une réduction des effectifs maintenue depuis 2013...</i> | 354 |
| 2. <i>...permettant d'amorcer une baisse des dépenses de personnel en 2015</i> | 354 |
| 3. <i>Un pilotage des dépenses de personnel en amélioration même si des difficultés persistent</i> | 355 |
| B. UNE REPRISE DES EFFORTS D'INVESTISSEMENT BIENVENUE PERMETTANT DE RATTRAPER LES RETARDS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES | 355 |
| 1. <i>Une augmentation importante des efforts d'investissement par rapport aux années précédentes</i> | 355 |
| 2. <i>Des restes à payer en forte augmentation suite à la passation du contrat de MCO de la flotte avions</i> | 356 |
| C. LE VOLET PERFORMANCE : UNE EFFICACITÉ CONTRASTÉE ET DES INDICATEURS À FAIRE ÉVOLUER | 357 |
| 1. <i>Un taux de disponibilité des hélicoptères satisfaisant, qui ne rend toutefois plus compte du vieillissement de la flotte</i> | 357 |
| 2. <i>La mise en œuvre du programme ANTARES, cette année encore, plus lente que selon les prévisions</i> | 358 |
| 3. <i>Le pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares ; un indicateur perfectible de l'efficacité des dispositifs de lutte contre les feux de forêt</i> | 358 |
| 4. <i>Une très grande réactivité du bureau déminage malgré une augmentation du nombre d'engins explosifs</i> | 358 |

M. JEAN PIERRE VOGEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

1. Un poids budgétaire limité au sein de la mission « Sécurités »

Répartition des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2015

(en millions d'euros)

| Programmes | Gendarmerie nationale | Police nationale | Sécurité civile | Sécurité et éducation routières | Mission « Sécurités » | Crédits 2014* | Évolution |
|------------------------------|-----------------------|------------------|-----------------|---------------------------------|-----------------------|---------------|-----------|
| AE | 8 074,32 | 9 656,14 | 394,66 | 41,46 | 18 166,59 | 18 012,17 | 0,8 % |
| CP | 8 058,17 | 9 690,16 | 433,18 | 41,46 | 18 222,99 | 18 156,84 | 0,36 % |
| Part dans la mission (en CP) | 44,24 % | 53,18 % | 2,36 % | 0,22 % | 100 % | | |

Source : commission des finances du Sénat (d'après la Cour des comptes)

Le programme « Sécurité civile » reste, au sein de la nouvelle mission « Sécurités », créée en 2014, **particulièrement modeste, avec un poids similaire, en LFI 2015, à celui qu'il avait en 2015, inférieur à 2,4 %.**

2. Un respect du plafond triennal traduisant la participation du programme aux efforts budgétaires

Comme lors des années précédentes, le programme 161 « Sécurité civile » connaît une baisse des CP consommés, à hauteur de - 0,8 % entre 2014 et 2015, hors CAS « Pensions ».

Évolution des crédits consommés entre 2014 et 2015

(en millions d'euros)

| | 2014 | 2015 | Évolution entre 2014 et 2015 |
|-----------------------|--------|-------|------------------------------|
| Sécurité civile | 427,07 | 423,6 | - 0,8 % |
| Dont CAS « Pensions » | 47,5 | 47,3 | |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

En conséquence, la programmation triennale prévue par la loi de programmation des finances publiques de 2012¹ est respectée, avec un écart à la prévision de 34 millions d'euros, supérieur de 70 % à celui constaté l'an

¹ Article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

dernier, témoignant de la contribution du programme aux efforts budgétaires.

Crédits de paiement hors contribution au CAS « Pensions »

(en millions d'euros)

| | 2015 dans le triennal | Exécution 2015 | Écart |
|-------------------------------|-----------------------|----------------|-------|
| Programme « Sécurité civile » | 410 | 376 | -34 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

3. Une surconsommation importante en AE, principalement expliquée par la conclusion d'un nouveau marché

En CP, le taux d'exécution des crédits s'élève à 94,8 % (446,3 millions d'euros de CP votés, 423,6 millions exécutés), ce qui constitue un niveau légèrement inférieur à celui constaté pour 2014 (97,75 %).

Néanmoins, le taux d'exécution des AE est particulièrement élevé, à 157,3 %. Initialement fixés à 407,8 millions d'euros, les AE exécutées atteignent 641 millions d'euros.

Exécution des crédits en 2014

(en millions d'euros)

| | | Crédits exécutés 2014 | | Crédits votés LFI 2015 | | Crédits exécutés 2015 | | Exécution 2015 / exéc. 2014 | | Exécution 2015 / LFI 2015 | |
|---------------------------------|----|-----------------------|---------|------------------------|---------|-----------------------|---------|-----------------------------|---------|---------------------------|---------|
| | | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 |
| Programme 161 - Sécurité civile | AE | 409,4 | 164,9 | 407,8 | 166,6 | 641,4 | 164,1 | 156,7% | -0,5% | 157,3% | -1,5% |
| | CP | 427,1 | 164,9 | 446,3 | 166,6 | 423,6 | 164,1 | 94,8% | -0,5% | 94,8% | -1,5% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Cet écart particulièrement important s'explique notamment par le décret d'avance du 9 avril 2015 pris afin de permettre l'engagement d'un marché de maintien en condition opérationnelle pour sept ans de la flotte d'avions de la sécurité civile, à la suite de l'échec de l'appel d'offres lancé en 2014. Ce marché s'élève à 211,7 millions d'euros. Ces AE ont également permis de financer l'engagement de marchés de transition rendus nécessaires

M. JEAN PIERRE VOGEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

par le décalage du calendrier initial d'attribution du nouveau marché (29,7 millions d'euros).

Comme chaque année, des mouvements de crédits ont permis de faire face aux aléas inhérents aux missions de la sécurité civile. Ainsi, des reports de l'exercice 2014 vers 2015 et un décret de transfert en provenance du ministère des affaires étrangères au titre de la lutte contre l'épidémie Ebola sont venus abonder les crédits disponibles. **Toutefois, des décrets d'annulation, de transfert et de virement (principalement au bénéfice du ministère de la défense) ont finalement entraîné une consommation des crédits inférieure aux prévisions de près de 10 millions d'euros.**

Mouvements de crédits en 2015 (CP)

(en millions d'euros)

| | |
|--|-------|
| Crédits prévus LFI 2015 (hors fonds de concours et attributions de produits) | 433,2 |
| FDC/ADP prévus LFI 2015 | 13,2 |
| Reports entrants hors FDC | 17,5 |
| Reports entrants sur crédits FDC | 0,9 |
| Transferts et virement | -2,0 |
| Décrets d'avance | -12,8 |
| Décrets d'annulation | -3,5 |
| Reports sortants (y compris FDC) et crédits non consommés | -24,7 |
| FDC/ADP exécutés | 15,0 |
| Exécution 2015 | 423,6 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Une partie de la réserve de précaution a par ailleurs été dégelée. À cet égard, **vo**tre rapporteur souscrit aux remarques formulées par la Cour des comptes quant à l'usage parfois abusif qui a pu en être fait. Si le besoin de financement complémentaire pour l'engagement de dépenses urgentes et non-prévisibles peut justifier un dégel, il n'en va pas de même pour celui demandé, à hauteur de 6,4 millions d'euros (en AE et en CP) destiné à financer la contribution de l'État au budget spécial de la préfecture de police au titre de la participation au budget de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP). Cette dépense ne présente nullement le caractère d'un « aléa de gestion » ne pouvant être anticipé.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN BAISSÉ, CONFORMÉMENT AU SCHEMA D'EMPLOI VOTÉ

1. Une réduction des effectifs maintenue depuis 2013...

Si la priorité donnée à la mission « Sécurités » lui a permis de bénéficier, dès 2013, d'un relèvement de son plafond, cette tendance ne concerne toutefois que la police et la gendarmerie. Depuis 2013, le plafond d'ETP de la sécurité civile a diminué de près de 2,5 %.

Le schéma d'emplois du programme (- 24), comme le plafond d'emplois ont été respectés (2 382 ETPT, pour une prévision de consommation de 2 404 ETPT) ce dernier présentant d'ailleurs une sous-exécution plus faible que les années précédentes.

Le schéma d'emplois a pu être réalisé notamment à la faveur de sorties définitives supérieures de 30 % à celles programmées (43 départs réalisés pour une prévision de 27).

Exécution du plafond d'emplois et du schéma d'emplois depuis 2012

(en ETP)

| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------------|----------------|------|------|------|------|
| Plafond d'emplois (en ETPT) | LFI | 2464 | 2465 | 2440 | 2404 |
| | Réalisation | 2451 | 2422 | 2395 | 2382 |
| | Écart à la LFI | -13 | -43 | -45 | -22 |
| Schéma d'emplois (en ETP) | LFI | -23 | -24 | -24 | -24 |
| | Réalisation | -23 | -21 | -24 | -24 |
| | Écart à la LFI | 0 | 3 | 0 | 0 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

2. ...permettant d'amorcer une baisse des dépenses de personnel en 2015

Pour la première fois, cette baisse des effectifs permet d'engager une baisse de 0,6 % des dépenses de titre 2 entre les exercices 2014 et 2015.

Votre rapporteur estime que les efforts visant à réduire les dépenses de titre 2 doit être poursuivi, ces dernières entraînant, sur le long terme, une éviction des dépenses d'investissement.

M. JEAN PIERRE VOGEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Évolution de la part des dépenses de personnel au sein du total des dépenses

(en millions d'euros)

| | 2013 | 2014 | 2015 | Évolution 2014 / 2015 |
|-----------------|--------|--------|-------|-----------------------|
| Titre 2 | 164 | 164,9 | 164,1 | -0,6 % |
| Total | 433 | 427 | 424 | -0,7 % |
| Titre 2 / Total | 37,9 % | 38,6 % | 39 % | |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

3. Un pilotage des dépenses de personnel en amélioration même si des difficultés persistent

Contrairement à 2013 et 2014, l'exécution des dépenses de personnel a été inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2015. Elle s'est ainsi élevée à 164,1 millions d'euros, alors même que l'autorisation donnée en loi de finances initiale était de 166,6 millions d'euros.

Si les écarts sont moindres qu'en 2014, les coûts moyens d'entrée et de sortie de certaines catégories d'emplois ont toutefois été largement sous-estimés. Ce phénomène est particulièrement marqué pour :

- les personnels techniques (coût d'entrée prévu de 55 937 contre 77 177 en exécution) ;
- et le corps d'encadrement et d'application (coût d'entrée prévu de 57 533 contre 63 853 en exécution).

En conséquence, votre rapporteur spécial insiste sur la nécessité de poursuivre les efforts de chiffrage et de suivi de la masse salariale effectués en 2015.

B. UNE REPRISE DES EFFORTS D'INVESTISSEMENT BIENVENUE PERMETTANT DE RATTRAPER LES RETARDS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

1. Une augmentation importante des efforts d'investissement par rapport aux années précédentes

Le programme « Sécurité civile », a été initialement doté de crédits d'investissement en hausse par rapport à 2014. La progression des CP d'investissement exécutés augmente également, de 35 % en CP (13,368 millions exécutés en 2014).

Par ailleurs, les taux d'exécution des crédits d'investissement ouverts en loi de finances progressent par rapport à 2014, même si celui des CP, pourtant supérieur de plus de dix points à celui de l'an passé (35,5 %), reste d'un niveau insuffisant.

Exécution des dépenses d'investissement*(en millions d'euros)*

| | AE | CP |
|--|-----------|-----------|
| LFI 2014 | 25,15 | 37,66 |
| LFI 2015 | 34,10 | 40,93 |
| Exécution 2015 | 32,95 | 20,00 |
| % d'exécution des crédits ouverts en LFI | 96,6 % | 48,9 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ces dépenses d'investissement ont notamment permis de financer :

- le projet d'alerte et d'information des populations (SAIP), à hauteur de 8,3 millions en AE et 8,66 millions en CP, ce qui a permis d'apurer des restes à payer, ce programme ayant pas le passé fait l'objet de gels de crédits ;

- le projet de réseau numérique de transmission (ANTARES), à hauteur de 5,14 millions d'euros en AE et 3,56 millions d'euros en CP. Ce dernier connaît des retards, liés aux difficultés du prestataire, qui ont engendré une sous-consommation en CP et en AE ¹;

- le projet de déménagement de la base aérienne de la sécurité civile de Marignane à Nîmes, à hauteur de 13,20 millions d'euros en AE et 1,75 million d'euros en CP.

2. Des restes à payer en forte augmentation suite à la passation du contrat de MCO de la flotte avions

Malgré cette hausse des AE et CP dédiés aux dépenses d'investissement, les restes à payer augmentent fortement à la suite de l'engagement, pour une durée de sept années, du marché de maintenance de la flotte d'avions.

Évaluation comparée des restes à payer et des CP hors titre 2 depuis 2012

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Restes à payer | 130,442 | 115,32 | 101,186 | 323,5 |
| CP hors titre 2 (consommés) | 282,67 | 268,436 | 262,162 | 259,1 |
| Restes à payer / CP hors titre 2 | 46,1 % | 43,0 % | 38,6 % | 124 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

¹ Rapport d'information n° 365 (2015-2016) de M. Jean Pierre VOGEL

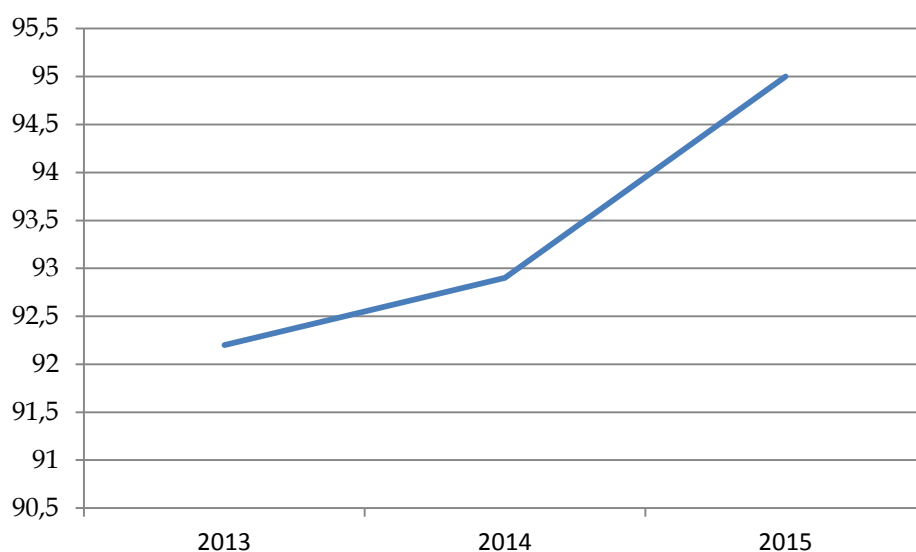
M. JEAN PIERRE VOGEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

C. LE VOLET PERFORMANCE : UNE EFFICACITÉ CONTRASTÉE ET DES INDICATEURS À FAIRE ÉVOLUER

1. Un taux de disponibilité des hélicoptères satisfaisant, qui ne rend toutefois plus compte du vieillissement de la flotte

Taux de disponibilité des hélicoptères par flotte en base

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

La hausse du taux de disponibilité de la flotte d'hélicoptères de la sécurité civile, en hausse depuis 2013, est un indicateur de la qualité et de la fiabilité du service rendu aux usagers. Selon le rapport annuel de performances, la hausse de la disponibilité des hélicoptères constatée depuis 2013 s'explique par l'optimisation des méthodes de gestion du parc, le développement de synergies avec la base aérienne de la sécurité civile et l'amélioration de la réactivité de la chaîne logistique dans le cadre du renouvellement du marché de support MCO.

Si cette évolution est positive, ce nouvel indicateur ne donne pas une vision réelle de l'état de la flotte et masque son vieillissement.

Le précédent indicateur (durée moyenne des visites techniques programmées pour 600 et 800 heures) avait permis de mettre en évidence l'écart entre les durées prévues des visites techniques et leur durée réelle, qui était devenu structurellement élevé depuis 2013 (plus de 100 heures, contre 76 en 2011). Cet indicateur, qui donnait une vision de l'état de la situation de la flotte à moyen-terme aurait pu être utilement conservé et combiné à celui-ci.

2. La mise en œuvre du programme ANTARES, cette année encore, plus lente que selon les prévisions

Le rythme de mise en œuvre du programme ANTARES reste **légèrement en deçà de la prévision** : le taux d'adhésion des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) à l'infrastructure est de 86 %, alors que la prévision pour 2015 était de 89 %.

Comme en 2014, l'écart entre la réalisation et la prévision est de **3 points**. Cette relative sous-performance pourrait s'expliquer par l'absence de soutien aux efforts d'investissement des SDIS, qui ne bénéficient plus des crédits du Fonds d'aide à l'investissement (FAI), dont une part importante concourait spécifiquement, depuis 2007, au financement du déploiement d'ANTARES.

Votre rapporteur spécial réitère son opposition à l'extinction de ce fonds et sera particulièrement attentif à ce que l'objectif de couverture de 100 % des SDIS à l'horizon 2017 soit tenu.

3. Le pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares ; un indicateur perfectible de l'efficacité des dispositifs de lutte contre les feux de forêt

Le pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares est en **légère hausse (+ 0,5 point par rapport à 2014)** et s'élève à 93,5 % en 2015, alors que la prévision était de 96 %, traduisant, a priori, une efficacité limitée des dispositifs de lutte contre les feux de forêt.

Cet indicateur est toutefois limité aux départements de l'arc méditerranéen. Pourtant, cette hausse serait, selon le rapport annuel de performances, due à une proportion plus importante d'incendies situés hors de cette zone. Ainsi, votre rapporteur souscrit aux observations de la Cour des comptes, selon lesquelles *« cette évolution de la répartition géographique des feux de forêt, observée depuis plusieurs années, confirme la nécessité de réexaminer l'implantation des moyens ainsi que, pour mesurer leur efficacité, de faire évoluer le périmètre de référence de l'indicateur »*.

4. Une très grande réactivité du bureau déminage malgré une augmentation du nombre d'engins explosifs

Comme en 2014, le bureau déminage a fait preuve d'une **très grande réactivité**, alors même que le nombre d'interventions sur engins explosifs augmente de 20 % (2 600 en 2015 contre 2 127 en 2014) :

- 100 % des interventions sur site ont été réalisées dans un délai inférieur à 15 minutes, ce qui est un résultat supérieur de 2 points à la prévision ;

M. JEAN PIERRE VOGEL, RAPPORTEUR SPÉCIAL

- 97,7 % des interventions hors site ont été réalisées dans un délai inférieur à 3 heures, ce qui est légèrement inférieur aux prévisions (99 %) et à 2014 (99,7 %).

MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »

M. ÉRIC BOCQUET, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 361 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 363 |
| 1. <i>Une dépense de RSA « activité » qui continue d'augmenter</i> | 363 |
| 2. <i>Une hausse des dépenses d'aide alimentaire afin de solder les paiements de la campagne 2014</i> | 364 |
| 3. <i>Des dépenses d'AAH qui demeurent dynamiques compte tenu de la progression du nombre d'allocataires</i> | 365 |
| 4. <i>Une baisse continue et préoccupante du nombre d'adoptions en France, qui pose la question du rôle et des missions de l'Agence française de l'adoption (AFA)</i> | 366 |
| 5. <i>Les ARS fortement mises à contribution</i> | 367 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

Exécution des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »
par programme en 2015

(en millions d'euros et en %)

| Programme | | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015 / exéc. 2014 (en %) | Exécution 2015 / LFI 2015 (en %) |
|---|----|--------------------------|---------------------------|--------------------------|---|---|
| 304 « Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire » | AE | 1 270,2 | 2 630,6 | 2 834,5 | + 123% | + 8% |
| | CP | 1 257,5 | 2 630,6 | 2 846,6 | + 126% | + 8% |
| 157 « Handicap et dépendance » | AE | 11 529,0 | 11 601,3 | 11 910,0 | + 3% | + 3% |
| | CP | 11 530,3 | 11 601,3 | 11 911,6 | + 3% | + 3% |
| 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » | AE | 22,9 | 25,3 | 23,4 | + 2% | - 7% |
| | CP | 23,0 | 25,3 | 23,4 | + 2% | - 8% |
| 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » | AE | 1 559,0 | 1 495,8 | 1 482,2 | - 5% | - 1% |
| | CP | 1 511,9 | 1 491,7 | 1 493,2 | - 1% | + 0,1 % |
| Total | AE | 14 381,1 | 15 753,0 | 16 250,0 | + 13% | 3% |
| | CP | 14 322,6 | 15 748,9 | 16 274,9 | + 14% | + 3% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » regroupe les dépenses de solidarité financées par l'État, c'est-à-dire principalement la part « activité » du revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), les dépenses de protection juridique des majeurs ainsi que les subventions aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT). Au total, les **dépenses d'intervention portées par la mission représentent près de 91 % des crédits exécutés.**

Ces dépenses, structurellement dynamiques, ont poursuivi leur progression en 2015 et ont conduit à une **sur-exécution des crédits de 3 % par rapport à la prévision initiale.** Ce sont en particulier les dépenses de RSA « activité » et d'AAH en hausse qui ont conduit à ce dépassement (cf. *infra*).

Votre rapporteur spécial prend acte du dynamisme de ces prestations de guichet, qui viennent utilement répondre à des situations de pauvreté ou de précarité, et qui s'explique notamment par la politique de revalorisation du montant forfaitaire du RSA conduite dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Toutefois, **il déplore la sous-exécution chronique dont font l'objet ces dépenses**

nécessitant des ouvertures de crédits en cours de gestion. S'il n'est pas contestable que la prévision exacte du montant d'une dépense de guichet constitue un exercice complexe, les écarts entre prévision et exécution laissent à penser que la sous-dotation des programmes 304 et 157 en crédits budgétaires relève d'une pratique volontaire.

Cette situation fait d'ailleurs écho aux déclarations du secrétaire d'État au budget Christian Eckert devant votre commission des finances le 14 juin 2016 : « *Nous préparons actuellement le budget : quand le ministère du budget dit 100, le ministère concerné demande 120, quand ce n'est pas 180. Et chaque fois que nous essayons de rapprocher les points de vue, les ministères tentent l'opération décrite par Michel Bouvard en proposant de diminuer les crédits sur certaines dépenses dont ils savent très bien qu'elles devront être faites. [...] Le phénomène, assez itératif, porte généralement sur les dépenses de prestations, appelées parfois dépenses de guichet. Le ministère concerné se dit qu'au mois de septembre ou d'octobre, quand il n'aura plus les sous pour payer, il faudra bien dégeler les crédits nécessaires* »¹.

Par rapport à l'exécution 2014, la hausse des dépenses portée par la mission s'élève à 14 %, soit près de 2 milliards d'euros de plus. Deux facteurs expliquent la hausse substantielle des crédits du programme 304 - outre l'augmentation des dépenses de RSA « activité » :

- une **modification du périmètre de ce programme** en 2015 avec l'intégration du programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables » et le transfert du dispositif de gestion des diplômes de certification professionnelle auparavant porté par l'action 13 du programme 124 ;

- l'**augmentation de la subvention budgétaire versée au Fonds national des solidarités actives (FNSA)** consécutive au changement du mode de financement de ce fonds opéré en loi de finances pour 2015², qui s'est établie à 2,5 milliards d'euros (contre 968 millions d'euros en 2014).

En raison de cette sous-budgétisation, les mouvements de crédits importants sont intervenus en cours de gestion. Outre la **levée intégrale de la réserve de précaution** réalisée sur les programmes 304 et 157, la loi de finances rectificative pour 2015 a procédé à une **ouverture très importante de crédits supplémentaires sur ces deux programmes à hauteur de 522 millions d'euros**.

¹ Audition du 14 juin 2016 relative au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 et de l'exécution des finances locales en 2015.

² La loi de finances pour 2015 a partiellement rebudgétisé le financement du FNSA, en supprimant l'affectation d'une fraction du prélèvement de solidarité sur les produits de placement et les revenus du patrimoine à ce Fonds, tout en lui affectant une fraction de la contribution exceptionnelle de solidarité des fonctionnaires pour un montant de 200 millions d'euros.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015*(en millions d'euros)*

| Prog. | Crédits prévus LFI 2015 (hors FDC/ADP) | FDC/A DP prévus LFI 2015 | Reports entrants hors FDC | Reports entrants sur crédits FDC | Transferts et virement | Décrets d'avance | Décrets d'annulation | LFR 2015 | Reports sortants (y compris FDC) et crédits non consommés | FDC/ADP exécutés | Exécution 2015 |
|-------|--|--------------------------|---------------------------|----------------------------------|------------------------|------------------|----------------------|----------|---|------------------|----------------|
| 304 | 1 491,7 | - | 10,6 | 0,515 | 39,9 | - 31,6 | - 15 | - 3,8 | - 2,2 | 3,2 | 1 493,2 |
| 157 | 11 591,2 | 10 | 5,1 | 1,5 | - | - 7 | - 5,3 | 313,7 | - 2,6 | 15 | 11 911,6 |
| 137 | 25,3 | - | 0,75 | 0,185 | - | - 0,534 | - 0,575 | - | - 1,7 | 0,211 | 23,4 |
| 124 | 2 630, 6 | - | 1,7 | 0,677 | 7,6 | - | - | 209,3 | - 3,3 | - | 2 846,6 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

Par ailleurs, il est à noter que l'année 2015 a été marquée par une dépense nouvelle résultant du protocole d'accord signé entre l'État et les départements le 31 mai 2013 prévoyant que l'État assure le **financement de l'accueil et de l'accompagnement de jeunes mineurs isolés étrangers**. Cette dépense s'est élevée à 9,5 millions d'euros, dont 1,5 million d'euros ont été financés par le programme 104 et 8 millions d'euros par décret de transfert en provenance du ministère de la Justice, du ministère de l'intérieur et du ministère de l'éducation nationale.

D'après le compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement, les dispositifs de solidarité financés par la mission « Solidarité » représentent, au 31 décembre 2015, un **engagement hors bilan qui s'élève à près de 28,8 milliards d'euros**.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une dépense de RSA « activité » qui continue d'augmenter

Comme l'année dernière, les dépenses de RSA « activité » ont été plus importantes que ce qui avait été prévu lors de la programmation budgétaire. En conséquence le Fonds national des solidarités actives (FNSA), qui est chargé à titre principal de financer la part « activité » du RSA, a perçu une contribution de l'État de 2,5 milliards d'euros, au lieu des 2,3 milliards d'euros initialement prévus.

Cet écart important entre prévision et exécution a nécessité, en cours de gestion, la levée intégrale de la réserve de précaution (pour un montant de 207,5 millions d'euros) ainsi que l'ouverture de crédits supplémentaires par la loi n° 2015-1800 de finances rectificative pour 2015 pour un montant de 209,3 millions d'euros.

L'augmentation des dépenses de RSA « activité » s'explique à la fois par la **progression du nombre de bénéficiaires** (le nombre d'allocataires a progressé de 8,9 % pour s'établir à 895 023) et par l'**impact de la revalorisation exceptionnelle de 2 % du montant forfaitaire du RSA**, au-delà de l'inflation, conformément au plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013 prévoyant une revalorisation totale du RSA de 10 % sur cinq ans.

La mise en place, depuis le 1^{er} janvier 2016, de la prime d'activité qui remplace la part « activité » du RSA et la prime pour l'emploi (PPE) accroît le risque budgétaire associé à l'exécution du programme 304 compte tenu du montant de la dépense prévue (4,3 milliards d'euros) et de l'incertitude liée au taux de recours de cette prestation. La prévision budgétaire reposait sur l'hypothèse d'un taux de recours de 50 %, soit deux millions de foyers bénéficiaires. Or, au 20 avril 2016, il y avait déjà 2,3 millions de foyers bénéficiaires, ce qui nécessitera vraisemblablement des ouvertures de crédits en cours de gestion.

2. Une hausse des dépenses d'aide alimentaire afin de solder les paiements de la campagne 2014

Les crédits de l'action 14 « Aide alimentaire » du programme 304 ont principalement permis de financer la **contribution nationale au Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) pour un montant de 11,9 millions d'euros en 2015** – soit 15 % des montants des crédits du FEAD attribués à la France (80,6 millions d'euros).

Par ailleurs, ces crédits ont permis d'apporter un soutien financier au fonctionnement des épiceries sociales, qui ne peuvent bénéficier des aides du FEAD, pour un montant de près de 8 millions d'euros, ainsi que le versement de subventions aux principales têtes de réseau associatives pour soutenir leurs programmes de distribution d'aide alimentaire.

Alors que la prévision initiale prévoyait une dépense totale de 33,4 millions d'euros, 45,6 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés. Cet écart s'explique par le fait qu'une **avance de crédits sur la participation européenne d'un montant de 12 millions d'euros** a été nécessaire afin de solder le paiement des marchés des denrées alimentaires de la campagne 2014. En effet, comme l'indique la Cour des comptes, « *le versement des fonds européens à l'aide alimentaire s'effectue après certification des services faits, ce qui induit un décalage dans le temps entre les décaissements [...] et le remboursement de l'UE* »¹.

¹ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Hors avance, les crédits d'aide alimentaire sont en légère progression par rapport à l'exercice précédent (+ 2,6 %). L'aide alimentaire a ainsi pu bénéficier à quatre millions de personnes en 2015.

3. Des dépenses d'AAH qui demeurent dynamiques compte tenu de la progression du nombre d'allocataires

La loi de finances pour 2015 avait prévu 8,51 milliards d'euros de crédits au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Finalement, **les dépenses d'AAH se sont élevées à 8,83 milliards d'euros**, soit un montant supérieur de 3,7 % à la prévision initiale.

Si le rythme de la progression de l'AAH continue de ralentir par rapport aux années antérieures, il reste toutefois élevé (+ 4,1 %). Ceci s'explique à la fois par la revalorisation dont a bénéficié l'AAH, de 0,9 % au 1^{er} septembre 2015, pour atteindre le montant de 807,65 euros par mois, ainsi que par la progression du nombre de bénéficiaires de cette prestation – celui-ci a augmenté de 2,2 % pour s'établir à 1,062 million (contre 1,035 million en 2014).

Cette hausse concerne avant tout les allocataires de l'« AAH 1 », c'est-à-dire des bénéficiaires de l'AAH présentant un taux d'incapacité permanente supérieur à 50 % en inférieur à 80 % ainsi qu'une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi, lorsque le nombre des bénéficiaires de l'« AAH 2 », qui présentent un taux d'incapacité permanente égal ou supérieur à 80 %, est resté stable. Ceci résulte principalement d'effets mécaniques liés au report de l'âge de la retraite et du vieillissement de la génération du baby-boom.

Comme pour les dépenses de RSA « activité », l'évolution des dépenses d'AAH a nécessité une **levée intégrale de la réserve de précaution, pour un montant de 938 millions d'euros, ainsi qu'un abondement en loi de finances rectificative pour 2015 de 313,7 millions d'euros**.

Évolution des dépenses d'AAH et du nombre de bénéficiaires depuis 2010

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|
| Nombre de bénéficiaires | 915 000 | 956 580 | 996 957 | 1 023 300 | 1 041 775 | 1 062 900 |
| Montant de la dépense d'AAH <i>(en millions d'euros)</i> | 6 624,6 | 7 150 | 7 806,2 | 8 165,4 | 8 482 | 8 831 |
| Montant moyen mensuel de l'allocation | 619 | 596 | 622 | 640 | 653 | 693 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

4. Une baisse continue et préoccupante du nombre d'adoptions en France, qui pose la question du rôle et des missions de l'Agence française de l'adoption (AFA)

Le nombre d'adoptions internationales réalisées en France a continué de décroître en 2015 pour s'établir à 815. Ceci représente une **diminution de 73 % par rapport à 2009**, où ce chiffre atteignait 3 019.

Cette baisse du nombre d'adoptions internationales n'est pas propre à la France mais concerne l'ensemble des pays d'accueil. Elle s'explique notamment par l'émergence d'une classe moyenne dans les pays d'origine qui aboutit à une diminution du nombre d'enfants proposés à l'adoption.

Évolution du nombre d'adoptions internationales depuis 2009

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Nombre d'adoptions internationales | 3 019 | 3 508 | 2 003 | 1 569 | 1 343 | 1 069 | 815 |
| <i>dont adoptions réalisées par l'intermédiaire de l'AFA</i> | 514 | 568 | 402 | 304 | 256 | 239 | 201 |
| <i>Part des adoptions internationales réalisées par l'intermédiaire de l'AFA</i> | 17 % | 16,2 % | 20,1 % | 19,4 % | 19,1 % | 22,4 % | 24,7 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Le nombre d'adoptions réalisées par l'intermédiaire de l'agence française de l'adoption (AFA) est de 201, ce qui représente une part de 24,7 %, en hausse par rapport aux années antérieures. Les autres adoptions ont été réalisées soit par le biais d'organismes autorisés pour l'adoption (OAA), soit il s'agit d'adoptions individuelles.

Créée en 2005, l'AFA a pour mission d'informer, de conseiller et de servir d'intermédiaire pour l'adoption des mineurs étrangers de quinze ans. Dans son rapport public annuel de 2014¹, la Cour des comptes faisait un constat en demi-teinte s'agissant du fonctionnement de l'AFA. Si la Cour saluait le fait que l'AFA ait renforcé la coordination de son réseau départemental ainsi que l'information et l'accompagnement des familles adoptantes, elle relevait une implantation internationale malaisée, des délais d'attentes importants ainsi qu'un coût de l'adoption élevé et supérieur à celui des OAA (soit 15 000 euros par adoption tous pays confondus contre 3 145 à 9 112 euros pour les organismes).

La baisse continue du nombre d'enfants adoptés, bien qu'elle s'accompagne d'un renforcement de l'accompagnement des adoptants, **pose la question de l'organisation de la politique d'adoption en France**, et de la coexistence de l'agence et des autres intermédiaires que sont les 34 organismes agréés, dont l'action est parfois mal coordonnée.

Votre rapporteur spécial souscrit ainsi à la recommandation de la Cour des comptes selon laquelle il convient d'« *engager une réflexion sur les missions et les modalités d'intervention de l'agence française de l'adoption, en l'inscrivant dans un questionnement plus large sur l'adoption internationale en France et sur l'économie générale de son organisation* ».

5. Les ARS fortement mises à contribution

Le programme 124 regroupe les crédits de fonctionnement des administrations du secteur des affaires sociales, de la santé, du sport, de la jeunesse, de la vie associative et de la ville. L'année 2015 a été marquée par une sur-exécution des crédits de ce programme, avec 1 493,2 millions d'euros de crédits consommés contre 1 491,7 millions d'euros prévus (soit un écart de 1,5 million d'euros).

Toutefois il est difficile d'interpréter ce résultat, puisque le programme 124 a bénéficié en gestion d'un **transfert de crédit de 38,3 millions d'euros** en CP à partir du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » couvrant les dépenses de fonctionnement courant, d'immobilier, et d'informatique du ministère du travail et de l'emploi. En effet les fonctions support de ce ministère et du ministère des affaires sociales sont mutualisées sous l'égide du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS). Votre rapporteur spécial déplore cette présentation budgétaire qui ne permet pas au Parlement d'appréhender correctement l'évolution des dépenses de fonctionnement des différents ministères concernés.

¹ Cour des comptes, « L'organisation de l'adoption internationale en France : une réforme à poursuivre », insertion au rapport public annuel 2014.

Hors transfert, il apparaît que les dépenses de fonctionnement ont été inférieures aux prévisions (- 27,7 % pour les dépenses de fonctionnement des services, - 13 % pour les dépenses informatiques et - 18,3 % pour les dépenses immobilières).

Par ailleurs, une nouvelle fois, **les agences régionales de santé ont été fortement mises à contribution**, puisqu'elles ont reçu une subvention pour charges de service public (SCSP) de 569,69 millions d'euros, inférieure de près de 30 millions d'euros à ce qui était prévu initialement, en raison de l'annulation de la réserve de précaution portant sur la SCSP ainsi que d'annulations de crédits. D'après le ministère des affaires sociales, ces annulations ont eu pour seule conséquence de réduire les fonds de roulement des ARS sans porter atteinte à leurs moyens de fonctionnement – la baisse ayant visé en priorité les ARS disposant d'un fonds de roulement supérieur à quinze jours.

MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE»**M. DIDIER GUILLAUME, RAPPORTEUR SPÉCIAL****SOMMAIRE**

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 370 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 371 |
| 1. <i>Une baisse significative du soutien aux fédérations sportives</i> | <i>371</i> |
| 1. <i>Une hausse progressive des ressources propres de l'Insep qui garantit sa solidité financière</i> | <i>372</i> |
| 2. <i>Des aides CNDS recentrées... ..</i> | <i>372</i> |
| 3. <i>... conduisant à un excédent de 25,3 millions d'euros en gestion</i> | <i>373</i> |
| 4. <i>Un dégel de la réserve de précaution pour financer les mesures du comité interministériel à l'égalité et la citoyenneté sur les deux programmes</i> | <i>373</i> |
| 5. <i>La montée en puissance du service civique</i> | <i>374</i> |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La mission « Sport, jeunesse et vie associative » est composée de deux programmes :

- le **programme n° 219 « Sport »**, qui porte essentiellement les subventions aux fédérations sportives et aux opérateurs du sport (Institut national du sport, de l'expertise et de la performance [INSEP], centres régionaux d'éducation populaire et du sport [CREPS], écoles nationales du sport, Agence française de lutte contre le dopage) ;

- le **programme n° 163 « Jeunesse et vie associative »**, qui comprend à titre principal la subvention à l'Agence de service civique pour le financement des missions des jeunes en service civique et au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep), ainsi que des subventions aux associations « Jeunesse et éducation populaire ».

En 2015, l'exécution de la présente mission a porté les conséquences de certaines des décisions prises par le Gouvernement à la suite des attentats meurtriers qu'a connus la France en janvier d'abord et en novembre. Ces décisions ont été entérinées à l'occasion du **comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015** : développement d'actions en faveur de la jeunesse et de la vie associative, augmentation de la cible de jeunes en service civique, lancement d'un plan « Citoyens du sport ».

Ces évolutions se sont traduites par une **levée de la réserve de précaution des deux programmes** et un abondement en gestion par décret d'avances pour le programme 163, comme l'illustrent les tableaux ci-dessous.

Exécution des crédits de la mission par programme en 2015 (y compris fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros)

| Programme | | Crédits exécutés en 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits ouverts 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015 / exécution 2014 | Exécution 2015 / LFI 2015 |
|-----------|----|--------------------------------|------------------------------|----------------------------|-----------------------------|--|---------------------------------|
| 219 | AE | 230,3 | 219,0 | 233,6 | 229,6 | -0,3 % | +4,8 % |
| | CP | 236,7 | 230,9 | 242,6 | 238,8 | +0,9 % | +3,4 % |
| 163 | AE | 210,8 | 237,2 | 270,3 | 265,1 | +25,8 % | +11,8 % |
| | CP | 209,3 | 237,2 | 272,3 | 265,4 | +26,8 % | +11,9 % |
| Total | AE | 441,1 | 456,2 | 503,9 | 494,7 | +12,2 % | +8,4 % |
| | CP | 446,0 | 468,1 | 514,9 | 504,2 | +13,0 % | +7,7 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015, en CP

(en millions d'euros)

| Programme | LFI 2015 | Reports entrants | Mouvements en cours de gestion (LFR de juin et DA de septembre) | Mouvements de fin de gestion (LFR et DA de décembre) | Virement ou transfert | Total des crédits alloués | Reports sortants | Écart crédits alloués / LFI 2015 | Écart crédits consommés / LFI 2015 |
|--------------|--------------|------------------|---|--|-----------------------|---------------------------|------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| 163 | 237,2 | 2,5 | 32,5 | -3,7 | 3,9 | 272,4 | 6,9 | 14,8 % | 11,9 % |
| 219 | 230,9 | 0,9 | 3,3 | 0,2 | 3,5 | 238,8 | 3,4 | 3,4 % | 3,4 % |
| Total | 468,1 | 3,4 | 35,8 | -3,5 | 7,4 | 511,2 | 10,3 | 9,2 % | 7,7 % |

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du ministère du budget

En conséquence, les crédits exécutés en 2015 (468 millions d'euros au format de la loi de programmation des finances publiques), qui sont supérieurs de plus de 9 % au montant de la loi de finances initiale, **dépassent le plafond triennal fixé par cette loi à 450 millions d'euros.**

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le soutien aux fédérations sportives en diminution

Le soutien du programme 219 aux fédérations sportives est réparti en plusieurs enveloppes entre les quatre actions du programme, en fonction des objectifs poursuivis : sport pour tous, sport de haut niveau, protection de la santé des sportifs, etc. Au total, ce soutien s'est établi en 2015 à **78,4 millions d'euros**, contre 86,3 millions d'euros en 2014 et 87,5 millions d'euros en 2013 d'après la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes. Ces données ne tiennent pas compte du fonds de concours du CNDS, lui-même en diminution (15,8 millions d'euros en 2015, contre 19,5 millions d'euros en 2014).

Ces évolutions confirment la tendance observée depuis plusieurs années, qui a été regrettée par votre rapporteur spécial dans son rapport sur les aides de l'État aux fédérations sportives¹ et dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2016. Votre rapporteur spécial rappelle qu'il est nécessaire de **maintenir des subventions à un niveau suffisant pour dynamiser un réseau sportif de qualité et diversifié**. Par ailleurs, il maintient sa proposition de **fixer la subvention de façon pluriannuelle**, afin de donner davantage de visibilité à ces fédérations.

¹ Rapport d'information n° 174 (2015-2016) du 19 novembre 2015 : « Moderniser les relations entre l'Etat et les fédérations sportives ».

2. Une hausse progressive des ressources propres de l'Insep qui garantit sa solidité financière

L'institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep) constitue le principal opérateur financé par le programme 219 « Sport ». Il accueille environ 600 sportifs de haut niveau à qui il offre à la fois accompagnement du projet sportif et formation.

Le budget de l'Insep exécuté en 2015 s'établit à **38,4 millions d'euros**. Les réformes entreprises depuis plusieurs années en vue d'une plus grande indépendance financière de l'opérateur portent leurs fruits, puisque **les ressources se répartissent de façon presque équivalente entre la subvention de l'Etat, qui s'est élevée à 19,9 millions d'euros, et les ressources propres** (qui sont pour l'essentiel les frais de pension des sportifs hébergés), soit 17,8 millions d'euros. Les ressources propres ont ainsi augmenté de près de 3 % par rapport à 2014, tandis que la subvention a été réduite d'environ 2,7 millions d'euros par rapport à la prévision initiale.

S'agissant des dépenses, il s'agit de charges de personnel, pour 18,5 millions d'euros, et de charges de fonctionnement, pour 19 millions d'euros. Les dépenses d'investissement, qui sont directement portées par le programme 219 et non par le budget de l'opérateur, s'inscrivent dans le plan de rénovation du site, dont la partie Sud est aujourd'hui achevée et la partie Nord est en cours de réalisation dans le cadre d'un important partenariat public-privé.

3. Des aides CNDS recentrées...

Le programme 219 « Sport » ne retrace que de façon incomplète les interventions de l'État en faveur du sport : en particulier, il ne comprend pas les **interventions du centre national pour le développement du sport (CNDS)**, dont le budget, financé par des taxes affectées, s'est établi en 2015 à 260,7 millions d'euros.

La situation financière dégradée du CNDS avait conduit le Gouvernement à mettre en œuvre un **plan de redressement financier** depuis 2012, qui se traduit notamment par une réorganisation et une concentration de ses interventions sur les territoires les plus défavorisés. L'année 2015 témoigne de cette mise en œuvre, qui s'est traduite notamment par la **réduction du nombre d'interventions du CNDS** : ainsi, le **nombre de subventions accordées est passé de 27 422 en 2014 à 23 962 l'an passé (- 12,6 %)**. De même, la proportion de subventions d'équipement du CNDS attribuées aux départements sous-équipés (indicateur 1.2 du programme 219) est ainsi passée de 32,6 % en 2013 à 48,8 % en 2015.

4. ... conduisant à un excédent de 25,3 millions d'euros en gestion

Au total, le CNDS a versé 231,8 millions d'euros de subventions en 2015, réparties comme suit :

- 63 millions d'euros de subventions d'équipements sportifs (dont 15,4 millions d'euros pour la rénovation des stades de l'Euro 2016) ;

- 134,6 millions d'euros de subventions de fonctionnement attribuées au niveau local (part territoriale) ;

- 18,3 millions d'euros de subventions de fonctionnement attribuées au niveau national ;

- 15,8 millions d'euros de fonds de concours de soutien aux fédérations sportives¹.

Par ailleurs, les autres dépenses du CNDS (logistique, frais de gestion) se sont élevées à 2,9 millions d'euros. Les ressources du CNDS s'étant élevées à 260 millions d'euros, **le centre a dégagé en 2015 un excédent de 25,3 millions d'euros**. Cet excédent, supérieur à l'estimation initiale de 2,7 millions d'euros, s'explique principalement par la sous-consommation des subventions d'équipements sportifs. Après des années de déficit, **le CNDS présente ainsi, au terme de l'exercice 2015, une situation financière assainie**.

S'il s'agit là d'une évolution dont votre rapporteur spécial se félicite pour la consolidation des interventions du centre, **ce déséquilibre des dépenses et des recettes ne saurait se pérenniser durablement**. À cet égard, la candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2024, si elle était retenue en 2017, prendra le relais de l'Euro 2016 et nécessitera d'importants investissements dans les équipements d'envergure nationale, pour lequel le « matelas » financier du CNDS pourra être utile.

5. Un dégel de la réserve de précaution pour financer les mesures du comité interministériel à l'égalité et la citoyenneté sur les deux programmes

L'exécution 2015 est, sur les deux programmes, marquée par les mesures mises en œuvre à la suite du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015.

S'agissant du programme 219 « Sport », le plan « Citoyens du sport » comprend quatre principaux volets :

- des déclinaisons dans les fédérations sportives, pour 2 millions d'euros en 2015 ;

¹ Ce fonds de concours est jugé irrégulier par la Cour des comptes qui recommande, cette année encore, que les sommes de ce fonds de concours soient intégrées au programme 219.

- le recrutement de 299 éducateurs sportifs professionnels dans les clubs, par le CNDS ;

- le renforcement du programme « Sésame vers l'emploi dans le sport et l'animation pour les métiers de l'encadrement » ;

- une dotation supplémentaire de 1 million d'euros pour l'apprentissage de la natation pour les enfants de 6 à 12 ans.

Ces mesures, pour un coût total de 6,3 millions d'euros pour le programme 219, ont été financées par un dégel de la réserve de précaution en mai 2015.

S'agissant du **programme 163**, le dégel de la réserve de précaution a permis à la fois le **financement du service civique** (cf. ci-dessous), mais aussi diverses **aides sectorielles** décidées à la suite de ce comité interministériel, pour 5,2 millions d'euros : renforcement du tissu associatif, création de fabriques d'initiatives citoyennes, développement des colonies de vacances, etc.

6. La montée en puissance du service civique

L'augmentation des dépenses de la présente mission entre 2014 et 2015 (+ 13 % en crédits de paiement) tient essentiellement au programme 163 et, au sein de ce dernier, à la montée en puissance du service civique, financé par l'État à travers l'Agence du service civique.

La loi de finances pour 2015 avait fixé un objectif de 45 000 jeunes accompagnés dans le service civique en 2015 ; il s'agissait déjà d'une augmentation significative par rapport à 2014, où il s'était établi à environ 20 000. **L'objectif a cependant été rehaussé à 70 000 jeunes par le Président de la République en cours d'année, à la suite des attentats de janvier 2015.** Par la suite, le service civique est devenu universel à compter du 1^{er} juin 2015 : ainsi, toute demande d'un jeune remplissant les conditions d'âge doit désormais être satisfaite.

Avec une durée moyenne des missions de 7,2 mois et un coût mensuel pour l'État de 805 euros, **le passage à 70 000 jeunes en service civique en 2015 représentait selon le responsable du programme une augmentation de 65 millions d'euros des besoins du programme.**

Ce financement supplémentaire a été apporté en deux temps :

- un **dégel total de la réserve de précaution en mars 2015 pour 11,8 millions d'euros** ;

- un **abondement de 61 millions d'euros par le décret d'avance du 9 avril 2015.**

Toutefois, au regard de l'évolution constatée du nombre de jeunes en mission (52 045, contre un objectif de 70 000 jeunes), le coût du dispositif a

été réévalué à la baisse à la fin de l'année 2015, et le décret de novembre 2015 a annulé 28,5 millions d'euros au titre du présent programme. **Au total, la subvention à l'agence s'est donc établie en 2015 à 173,9 millions d'euros** contre une prévision de 148,4 millions d'euros, soit une augmentation de 29 % par rapport à 2014.

L'écart du nombre de jeunes en mission par rapport à l'objectif initial témoigne de **la difficulté qu'il y a, malgré la réelle montée en puissance du dispositif, à « changer de dimension »**, pour offrir un service civique moins individualisé sans doute, mais permettant de répondre de façon plus réactive, par des « offres-types », à l'ensemble des demandes. Il s'agit là du principal défi que devra relever l'Agence en 2016 et en 2017.

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la faiblesse des ressources propres** : alors qu'un total de 23 millions d'euros avait été prévu au titre des ressources propres (18 millions d'euros de fonds européens et 5 millions d'euros de mécénat), seuls 374 000 euros ont pu être obtenus par l'Agence de service civique. Certes, l'Agence a dû faire face à de nouveaux objectifs ambitieux qui ont pu déstabiliser le développement de nouveaux projets. Toutefois, **au regard du caractère fédérateur et médiatique du service civique, votre rapporteur spécial appelle de ses vœux le développement de partenariats avec les acteurs privés**, qui permettraient d'améliorer la soutenabilité budgétaire du programme.

MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

MM. FRANÇOIS PATRIAT ET JEAN-CLAUDE REQUIER,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 377 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX..... | 380 |
| 1. <i>Une sur-exécution des crédits consacrés aux emplois aidés résultant d'une augmentation des enveloppes en cours d'année</i> | <i>380</i> |
| 2. <i>L'apurement partiel des dettes et des créances entre État et l'Unédic</i> | <i>382</i> |
| 3. <i>La montée en puissance de la Garantie jeunes avant sa généralisation prévue en 2017</i> | <i>382</i> |
| 4. <i>Une augmentation du nombre d'apprentis confortant la politique mise en œuvre depuis 2014</i> | <i>383</i> |
| 5. <i>Des dépenses de personnel en diminution traduisant l'effort de maîtrise des effectifs du ministère</i> | <i>385</i> |
| 6. <i>Une maquette de la performance perfectible</i> | <i>386</i> |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La mission « Travail et emploi » était dotée pour 2015 de 12 milliards d'euros en AE et de 11,4 milliards d'euros en CP.

Exécution des crédits de la mission « Travail et emploi » par programme en 2015

(en millions d'euros et en %)

| Missions et programmes | Crédits exécutés 2014 | | Crédits votés LFI 2015 | | Crédits exécutés 2015 | | Exécution 2015 / exéc. 2014 | | Exécution 2015 / LFI 2015 | |
|---|-----------------------|---------|------------------------|---------|-----------------------|---------|-----------------------------|---------|---------------------------|---------|
| | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 | Total | Dont T2 |
| Accès et retour à l'emploi | | | | | | | | | | |
| AE | 7 981,2 | | 7 940,8 | | 9 089,6 | | 13,9 % | | 14,5 % | |
| CP | 7 193,8 | | 7 639,9 | | 8 480,4 | | 17,9 % | | 11,0 % | |
| Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi | | | | | | | | | | |
| AE | 2 743,9 | | 3 111,1 | | 2 826,1 | | 3,0 % | | - 9,2 % | |
| CP | 2 552,5 | | 2 875,9 | | 2 813,0 | | 10,2 % | | - 2,2 % | |
| Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail | | | | | | | | | | |
| AE | 61,0 | | 133,6 | | 138,1 | | 126,5 % | | 3,4 % | |
| CP | 60,3 | | 81,6 | | 71,5 | | 18,6 % | | - 12,4 % | |
| Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail | | | | | | | | | | |
| AE | 736,5 | 630,4 | 773,2 | 628,5 | 731,9 | 624,1 | - 0,6 % | - 1,0 % | - 5,3 % | - 0,7 % |
| CP | 741,4 | 630,4 | 779,2 | 628,5 | 740,4 | 624,1 | - 0,1 % | - 1,0 % | - 5,0 % | - 0,7 % |
| Formation et mutations économiques (ancien) | | | | | | | | | | |
| AE | 126,0 | | | | | | | | | |
| CP | 126,0 | | | | | | | | | |
| Total | | | | | | | | | | |
| AE | 11 648,7 | 630,4 | 11 958,6 | 628,5 | 12 785,7 | 624,1 | 9,8 % | - 1,0 % | 6,9 % | - 0,7 % |
| CP | 10 674,0 | 630,4 | 11 376,6 | 628,5 | 12 105,3 | 624,1 | 13,4 % | - 1,0 % | 6,4 % | - 0,7 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

L'exécution 2015 apparaît significativement supérieure à celle de 2014, à hauteur de 1,1 milliard d'euros en AE (+ 9,8 %) et de 1,4 milliard d'euros en CP (+ 13,4 %).

D'importantes mesures de périmètre doivent cependant être prises en compte, en particulier :

- la compensation budgétaire de la déduction forfaitaire de cotisations sociales patronales en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA), qui faisait jusqu'à présent l'objet d'une affectation directe de recettes fiscales (0,34 % du produit de la TVA en 2014). Une dotation de 515,6 millions d'euros en AE comme en CP avait été prévue en loi de finances. La dépense constatée en 2015 s'est finalement élevée à 490,4 millions d'euros en AE et en CP ;

- la compensation du transfert du produit du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement vers la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et du transfert de 15 % de la contribution exceptionnelle de solidarité vers le Fonds national des solidarités actives (FNSA) par une augmentation à due concurrence de la subvention d'équilibre versée au fonds de solidarité ;

- la réforme du financement de l'apprentissage, qui s'est traduite par la substitution d'une fraction de TICPE à une dotation générale de décentralisation versée aux régions (dont le montant s'élevait à 263,64 millions d'euros en AE et en CP en 2014).

Au total, l'exécution 2015 laisse apparaître une forte surconsommation à périmètre constant des crédits tant en AE (+ 827 millions d'euros) qu'en CP (+ 729 millions d'euros). Les taux de consommation atteignent ainsi près de 107 % en AE et 106,4 % en CP.

Cet écart s'explique en particulier par la décision prise en cours de gestion d'augmenter le nombre de prescriptions de contrats aidés (+ 100 000) qui a nécessité d'importantes ouvertures de crédits par décret d'avance (cf. *infra*).

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015*(en millions d'euros)*

| Prog. | LFI 2015 | Reports entrants | Décrets d'avance | Virement ou transfert | LFR de fin de gestion | Reports sortants | Fonds de concours et attributions de produits | Crédits ouverts | Exécution 2015 | Écart consommé/prévu |
|---|-----------|------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|------------------|---|-----------------|----------------|----------------------|
| Accès et retour à l'emploi | | | | | | | | | | |
| AE | 7 940,76 | 81,1 | 1 004,20 | | 85,1 | 69,6 | 52,7 | 9 163,86 | 9 089,60 | 1 148,84 |
| CP | 7 639,85 | 98,7 | 641,1 | | 70,8 | 22,7 | 52,7 | 8 503,15 | 8 480,40 | 840,55 |
| Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi | | | | | | | | | | |
| AE | 3 111,11 | 37,6 | - 68,9 | - 0,6 | - 94,8 | 279 | 141,1 | 3 125,51 | 2 826,10 | - 285,01 |
| CP | 2 875,91 | 188,2 | - 252,7 | - 0,6 | - 108,9 | 30 | 141,1 | 2 843,01 | 2 813,00 | - 62,91 |
| Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail | 0,00 | | | | | | | | | |
| AE | 133,56 | 20 | | | | 9,6 | | 153,56 | 138,1 | 4,54 |
| CP | 81,64 | 2,1 | | | | 10,5 | | 83,74 | 71,5 | - 10,14 |
| Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail | | | | | | | | | | |
| AE | 764,22 | 18,4 | - 10,6 | - 25,9 | - 0,8 | 16,6 | 7,3 | 752,62 | 731,9 | - 32,32 |
| CP | 770,17 | 32,2 | - 10 | - 36,3 | - 1,3 | 16,6 | 7,3 | 762,07 | 740,4 | - 29,77 |
| Total | 0,00 | | | | | | | | | |
| AE | 11 949,65 | 157,1 | 924,7 | - 26,5 | - 10,5 | 374,8 | 201,1 | 13 195,55 | 12 785,70 | 836,05 |
| CP | 11 367,57 | 321,2 | 378,4 | - 36,9 | - 39,4 | 79,8 | 201,1 | 12 191,97 | 12 105,30 | 737,73 |

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Si la conjoncture économique durablement dégradée appelait des mesures exceptionnelles de soutien à l'emploi, le dépassement du triennal dès la première année de sa mise en œuvre (537 millions d'euros) et la prévision de dépassement pour 2016 (près de 860 millions d'euros) posent la question de la soutenabilité de la dépense.

L'amélioration attendue du marché de l'emploi à partir de 2016 devra être prise en compte dans le nombre de prescriptions de contrats aidés en particulier, dont le coût apparaît particulièrement rigide.

Programmation pluriannuelle de la mission*(en milliards d'euros)*

| | 2014 | 2015 |
|---------------------------|-------------|-------------|
| Budget triennal 2013-2016 | 9,68 | 9,74 |
| Budget triennal 2015-2017 | 11,41 | 11,18 |
| Loi de finances initiale | 11,19 | 11,38 |
| Exécution | 10,67 | 11,72 |
| Écart exécution / LPFP | 0,99 | 0,54 |

Note de lecture : les crédits considérés sont des crédits de paiement, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions » et hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : ministère du budget

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**1. Une sur-exécution des crédits consacrés aux emplois aidés résultant d'une augmentation des enveloppes en cours d'année**

La loi de finances pour 2015 prévoyait la prescription de 300 000 nouveaux CUI-CAE, 80 000 CUI-CIE et 65 000 emplois d'avenir, pour un montant de **3,4 milliards d'euros en AE** et **3,1 milliards d'euros en CP**.

Face à une situation de l'emploi toujours dégradée, le Gouvernement a décidé **d'augmenter le nombre de prescriptions de contrats aidés au cours du second semestre 2015**.

La circulaire n° DGEFP/MIP/2015/215 du 19 juin 2015 relative à la programmation des contrats uniques d'insertion et emplois d'avenir au deuxième semestre 2015 a ainsi prévu l'augmentation des enveloppes de contrats aidés à hauteur de 100 000 contrats supplémentaires (dont 70 000 CUI-CAE et 30 000 emplois d'avenir).

Au total, **289 234 CUI-CAE ont ainsi été conclus en 2015**. Il convient cependant de rappeler qu'une mesure de périmètre est intervenue en cours d'exercice, 100 000 contrats ayant été transformés en aides au poste dans le cadre de la réforme du financement de l'insertion par l'activité économique.

À périmètre constant, l'enveloppe initiale de **200 000 CUI-CAE** a donc connu un dépassement de plus de **89 000 contrats**.

S'agissant des **emplois d'avenir**, **87 180 nouveaux contrats** ont été conclus en 2015, **soit un dépassement 22 180 par rapport aux prévisions**.

Nombre de prescription et coût des principaux dispositifs d'emplois aidés

| | Prévision | | | Exécution | | |
|------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | Nombre de prescriptions | AE (en millions d'euros) | CP (en millions d'euros) | Nombre de prescriptions | AE (en millions d'euros) | CP (en millions d'euros) |
| CIE | 80 000 | 332,01 | 206,92 | 91 895 | 336,84 | 178,67 |
| CAE* | 300 000 | 1 634,27 | 1 577,73 | 289 234 | 1 974,28 | 1 714,45 |
| Emplois d'avenir | 65 000 | 1 411,64 | 1 300,03 | 87 180 | 1 534,08 | 1 347,80 |

* 100 000 CAE ont été transformés en aides au poste en cours d'exercice.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport annuel de performances 2015

La dépense consacrée aux CUI-CIE est supérieure de près de 5 millions d'euros en AE. Cet écart s'explique par la création du CIE « starter » dans le cadre du Comité interministériel égalité et citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015.

Le CIE « starter »

Le CIE « starter » prend la forme d'un CUI-CIE. Il s'adresse aux **jeunes de moins de 30 ans, sans emploi, rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle et sociale** et présentant au moins l'une des caractéristiques suivantes : résident des quartiers prioritaires de la politique de la ville, bénéficiaire du RSA, demandeur d'emploi de longue durée, travailleur handicapé, avoir été suivi dans le cadre d'un dispositif 2^e chance (garantie jeunes, écoles de la deuxième chance, EPIDE, etc.), avoir bénéficié d'un emploi d'avenir dans le secteur non marchand. L'aide perçue par l'employeur s'élève à **45 % du SMIC** et est versée mensuellement pour **une durée maximum de six mois**.

15 608 CIE « starter » ont été prescrits en 2015.

En CP, l'écart aux prévisions s'explique par une durée totale des contrats qui s'élève à 8,34 mois en moyenne contre 10,08 mois prévus en budgétisation ainsi qu'un cofinancement en hausse des départements.

Au total, la dépense relative aux contrats aidés s'est élevée à **3,85 milliards d'euros en AE et à 3,24 milliards d'euros en CP**, soit **un écart de plus de 450 millions d'euros en AE et de plus de 140 millions d'euros en CP par rapport aux prévisions**.

D'après le compte général de l'État, les engagements relatifs à l'insertion dans l'emploi au moyen de contrats aidés s'élevaient à **1,89 milliard d'euros au 31 décembre 2015** (- 575 millions par rapport à 2014). Cette diminution résulte en particulier d'une baisse de 673 millions d'euros des crédits consacrés aux emplois d'avenir pour 2016.

2. L'apurement partiel des dettes et des créances entre État et l'Unédic

Des travaux ont été engagés en 2015 afin de procéder à un apurement des dettes et des créances réciproques entre l'État et l'Unédic.

Dettes État-Unédic par dispositif

(en millions d'euros)

| Dispositif | Dettes État | Dettes Unédic |
|---|-------------|---------------|
| CAE | 16,16 | - |
| Allocation du fonds spécial provisoire -Allocation du fonds transitoire | 1,07 | - |
| Allocation d'insertion | 18,7 | - |
| Exonération apprentis | 72,82 | - |
| Activité partielle | - | 108,75 |
| Total | 108,75 | 108,75 |

Source : ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Le mécanisme d'apurement a donné lieu au recouvrement simultané des dettes anciennes de l'État (108,75 millions d'euros) et du versement du fonds de concours « Activité partielle » en provenance de l'Unédic (108,75 millions d'euros).

La contribution de l'Unédic ne concerne cependant que la période allant de juillet 2013 à août 2015. Le montant du fonds de concours dû par l'Unédic au titre de la période allant du 1^{er} septembre au 31 décembre 2015 est en cours d'évaluation et devra faire l'objet d'un versement *via* fonds de concours en 2016.

3. La montée en puissance de la Garantie jeunes avant sa généralisation prévue en 2017

Mis en place depuis l'automne 2013, avec une première vague de 10 000 jeunes sur dix territoires, la Garantie jeunes a fait l'objet d'extensions successives en 2014 et 2015. Au 31 décembre 2015, 273 missions locales déployaient la Garantie jeunes dans 72 départements et **42 968 jeunes** ont bénéficié de ce dispositif, soit **un quasi quintuplement par rapport à l'année précédente**.

Parmi eux, 94,3 % n'étaient ni en emploi ni en formation (NEET's), 20,9 % étaient issus de quartiers prioritaires de la politique de la ville et 1,3 % étaient reconnus travailleurs handicapés.

En 2016, la Garantie jeunes sera déployée sur 19 nouveaux départements et 85 missions locales supplémentaires, avant la généralisation du dispositif prévue pour 2017 par le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s en cours de discussion.

Évolution du nombre de bénéficiaires et du coût de la Garantie jeunes

| | Exécution 2014 | Prévision 2015 | Réalisation 2015 |
|---------------------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| Nombre de bénéficiaires | 8 660 | 50 000 | 42 968 |
| AE (en millions d'euros) | 33,65 | 147,81 | 111,86 |
| <i>dont accompagnement</i> | 17,05 | 77,43 | 57,68 |
| <i>dont allocation</i> | 16,6 | 70,38 | 54,18 |
| CP (en millions d'euros) | 29,22 | 132,75 | 94,63 |
| <i>dont accompagnement</i> | 12,62 | 58,68 | 40,44 |
| <i>dont allocation</i> | 16,6 | 74,07 | 54,18 |

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

Le nombre de bénéficiaires s'est toutefois avéré inférieur aux prévisions, en raison du déploiement tardif du dispositif dans un nombre important de territoires (26 territoires ne sont entrés dans l'expérimentation qu'au mois de septembre 2015). Au total, la dépense relative à la Garantie jeunes s'est élevée à **111,9 millions d'euros en AE** (- 36 millions d'euros par rapport aux prévisions) et **94,63 millions d'euros en CP** (- 38 millions d'euros par rapport aux prévisions).

4. Une augmentation du nombre d'apprentis confortant la politique mise en œuvre depuis 2014

Après une diminution du nombre d'entrées en apprentissage en 2014, un rebond peut être constaté en 2015. Le stock de contrats d'apprentissage atteint ainsi plus de 384 000 à la fin de l'année 2015 contre 360 000 en 2014.

Par ailleurs, 280 000 contrats d'apprentissage ont été signés en 2015 contre 274 000 l'année précédente.

Évolution du nombre de contrats d'apprentissage

| | Contrats d'apprentissage signés | Participation au stock fin 2015 |
|------|---------------------------------|---------------------------------|
| 2013 | 282 351 | - |
| 2014 | 274 191 | 169 077 |
| 2015 | 280 052 | 215 106 |
| | Estimation du stock fin 2015 | 384 183 |

Source : rapport annuel de performances 2015

Cette évolution est notamment imputable à la mise en place d'aides en faveur de l'apprentissage.

Créée par la loi de finances pour 2014, **la prime à l'apprentissage, qui a remplacé l'indemnité compensatrice forfaitaire, est destinée aux entreprises de moins de onze salariés. D'un montant de 1 000 euros minimum par année de formation,** elle est versée par la région (ou la collectivité territoriale de Corse) dans laquelle est situé l'établissement où travaille l'apprenti.

Si 23,5 millions d'euros avaient été inscrits pour 2015 au titre de la prime à l'apprentissage, la loi de finances rectificative pour 2015 a prévu que son montant fasse l'objet d'une compensation par affectation de TICPE. Aucune dépense n'a donc été constatée au titre de ce dispositif en 2015.

L'accompagnement financier des PME revêt une importance cruciale dans le soutien à l'apprentissage dans le mesure où celles-ci représentent plus de la moitié des recrutements d'apprentis. Ainsi, sur les 384 000 apprentis « en stock » au 31 décembre 2015, 211 200 sont embauchés par des entreprises de moins de onze salariés.

Par ailleurs, **une seconde aide de 1 000 euros minimum concerne les entreprises employant jusqu'à 249 salariés, qui :**

- soit recrutent un premier apprenti (qui n'ont pas employé d'apprenti depuis le 1^{er} janvier de l'année précédente) ;

- soit embauchent un apprenti supplémentaire, le nombre de contrats en cours après le recrutement de ce nouvel apprenti devant être supérieur au nombre de contrats en cours dans l'établissement au 1^{er} janvier.

60 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances pour 2015. Au total, la dépense au titre de cette seconde aide s'est élevée à 36,3 millions d'euros. **Au 31 décembre 2015, cette aide avait bénéficié à 36 345 contrats.**

L'année 2015 a également vu la mise en place de **l'aide « TPE-jeune apprenti »**. Créée par le décret n° 2015-773 du 26 juin 2015 dans le cadre du plan de mobilisation pour l'apprentissage, cette aide vise à soutenir les

entrées en apprentissage dans les très petites entreprises (TPE) en permettant de **couvrir l'ensemble de la rémunération et des cotisations sociales pendant la première année de contrat**. Elle concerne les contrats conclus à partir du 1^{er} juin 2015.

Si la dépense liée à cette aide est restée modeste en 2015 compte tenu de sa date de mise en œuvre (**1,75 million d'euros en AE comme en CP**), sa montée en charge semble témoigner de son utilité. Ainsi, **au 31 décembre 2015, environ 31 000 demandes d'aide ont été validées, dont 66 % à destination d'entreprises de moins de six salariés**.

5. Des dépenses de personnel en diminution traduisant l'effort de maîtrise des effectifs du ministère

Les dépenses de titre 2 (personnel) se sont élevées à **624,1 millions d'euros en AE comme en CP, soit une diminution de plus de 6 millions d'euros par rapport à 2014 et un écart aux prévisions de près de - 4,5 millions d'euros**.

Cette sous-exécution des crédits en 2015 s'explique par **une sous-consommation du schéma d'emplois à hauteur de - 23 ETP** (cf. tableau *infra*) en raison d'un nombre de sorties supérieur aux prévisions (625 ETP contre 556 ETP prévus en loi de finances initiale).

Schéma d'emplois 2015

(en ETP)

| Sorties | dont départs en retraite | Entrées | dont primo recrutements | Schéma d'emplois | Schéma d'emplois |
|---------|--------------------------------|---------|----------------------------|---------------------|---------------------|
| | | | | Réalisation | Prévision PAP |
| 625 | 347 | 452 | 186 | - 173 | - 150 |

Source : rapport annuel de performances 2015

Au total, le plafond d'emplois de la mission « Travail et emploi » qui avait été fixé à 9 759 ETPT en loi de finances pour 2015 (dont 9 ETPT transférés du programme 147 « Politique de la ville » au titre du remboursement de la mise à disposition par le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social d'agents contribuant à la mise en œuvre de la politique de la ville dans le cadre du dispositif des délégués du préfet), **n'a été consommé qu'à hauteur de 9 663 ETPT**.

6. Une maquette de la performance perfectible

Parmi les objectifs « les plus représentatifs de la mission », seul l'objectif « Dynamiser la négociation collective et améliorer les conditions du dialogue social » est maintenu en 2015.

Les objectifs « Mobiliser au mieux les outils d'insertion professionnelle au bénéfice des personnes les plus éloignées » et « Faciliter l'insertion dans l'emploi par le développement de l'alternance, l'accès aux compétences-clefs et la validation des acquis de l'expérience », ainsi que leurs indicateurs respectifs « Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat d'apprentissage » et « Taux d'insertion dans l'emploi six mois après la sortie d'un contrat unique d'insertion » sont remplacés par l'objectif « Mobiliser au mieux les outils d'insertion professionnelle au bénéfice des jeunes » et son indicateur « Part des jeunes chômeurs dans la population des 15-24 ans ». **Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la pertinence des objectifs retenus dans la mesure où ceux-ci ne permettent d'appréhender la performance que d'un champ limité de dispositifs financés par la mission « Travail et emploi ».**

Par ailleurs, le taux de renseignement des indicateurs « les plus représentatifs de la mission » apparaît particulièrement faible. Ainsi, parmi les cinq sous-indicateurs que comptent ces deux indicateurs, quatre sont inexploitable faute de réalisation renseignée pour 2015.

De même, vos rapporteurs spéciaux regrettent que certains indicateurs, en particulier celui mesurant les « taux d'insertion dans l'emploi six mois après la sortie d'un contrat aidé », ne soient pas renseignés, alors que ces dispositifs représentent un montant très élevé de dépense (3,85 milliards d'euros en AE et 3,24 milliards d'euros en CP).

Enfin, certains dispositifs tels que la Garantie jeunes, l'ÉPIDE ou les Écoles de la deuxième chance pourraient faire l'objet d'indicateurs permettant de mesurer leur performance respective.

M. VINCENT CAPO-CANELLAS, RAPPORTEUR SPÉCIAL

**BUDGET ANNEXE
« CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » ET
PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »**

M. VINCENT CAPO-CANELLAS, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 388 |
| I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 389 |
| 1. <i>L'endettement du budget annexe a reculé pour la première fois depuis 2009 de 5 % et représente désormais 60,4 % des recettes d'exploitation du BACEA</i> | <i>389</i> |
| 2. <i>Une masse salariale en hausse de 1,5 % en raison de mesures favorables aux contrôleurs aériens et du caractère avantageux des protocoles sociaux</i> | <i>389</i> |
| 3. <i>Une capacité d'investissement à préserver dans la perspective d'une construction du « Ciel unique européen » qui monte en puissance</i> | <i>390</i> |
| 4. <i>Des indicateurs de performance relatifs à la sécurité aérienne qui témoignent de la qualité des prestations offertes par la DGAC.....</i> | <i>391</i> |
| 5. <i>La diminution progressive de la subvention versée par l'État à Météo France s'est poursuivie en 2015, plaçant l'opérateur sous tension budgétaire</i> | <i>391</i> |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

La mission « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) retrace dans le cadre d'un budget annexe les activités de **production de biens** et de **prestation de services de la direction générale de l'aviation civile (DGAC)**. Elle est l'un des seuls budgets annexes qui subsistent depuis la loi de finances pour 2007, avec le budget annexe « Publications officielles et information administrative ». Elle rassemble **trois programmes** : le programme 613 « Soutiens aux prestations de l'aviation civile », le programme 612 « Navigation aérienne » et le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification ».

Le BACEA est présenté **en équilibre**. Ses dépenses sont financées principalement par **des taxes et redevances**, par **le produit des recettes tirées de l'activité de ses services** et, le cas échéant, par **la variation de son endettement**.

Le projet annuel de performances 2015 prévoyait un équilibre global du BACEA en dépenses et en recettes à **2,15 milliards d'euros**. En exécution, ces dépenses et ces recettes se sont élevées à **2,18 milliards d'euros¹** : le BACEA a donc enregistré **un excédent d'exploitation de 124 millions d'euros**, en hausse de **101 millions d'euros** par rapport à 2014. Le **fonds de roulement**, pour sa part, a augmenté de **33 millions d'euros**.

Exécution des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » en 2015

(en millions d'euros)

| | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Écart exécution 2015/ exécution 2014 | Écart exécution 2015/ LFI 2015 |
|-----------------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|--|---|
| Autorisations d'engagement | 2 307,4 | 2 168 | 2 198 | -4,7 % | 1,4 % |
| Crédits de paiement | 2 282,4 | 2 151 | 2 146,3 | -6,0 % | -0,2 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les recettes de redevances se sont élevées à **1,62 milliard d'euros** (redevances de navigation aérienne, redevances de surveillance et de certification), **en hausse de 526,7 millions d'euros** par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, en raison de **la bonne dynamique du trafic aérien en 2015** qui a particulièrement profité à **la redevance de route**.

¹ Hors dotation aux amortissements de 155,3 millions d'euros et résultat d'exploitation de 124,1 millions d'euros, mais en prenant en compte les fonds de concours et attributions de produits en dépenses (5,6 millions d'euros) comme en recettes (11,3 millions d'euros).

M. VINCENT CAPO-CANELLAS, RAPPORTEUR SPÉCIAL

En revanche, le produit de la **taxe de l'aviation civile (TAC)**, qui s'est élevé à **364,1 millions d'euros**, a été **inférieur de 9,6 millions d'euros** à la prévision en raison de l'effet plus important que prévu de l'exonération de 50 % du tarif de la TAC pour les passagers en correspondance.

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'endettement du budget annexe a reculé pour la première fois depuis 2009 de 5 % et représente désormais 60,4 % des recettes d'exploitation du BACEA

En 2015, le budget annexe a emprunté, conformément aux prévisions de la loi de finances initiale, **167,9 millions d'euros** contre **267,2 millions d'euros** en 2014, soit **une importante diminution de - 37 %**.

Alors que la dette du BACEA avait connu **une augmentation ininterrompue** depuis la crise du transport aérien de 2009 pour atteindre les montants de **1,24 milliard d'euros** au 31 décembre 2013 puis de **1,28 milliard d'euros** au 31 décembre 2014, elle a connu **une diminution de 5 % en 2015**, puisqu'elle s'élevait à **1,22 milliard d'euros** au 31 décembre 2015.

Ainsi, alors que **le ratio de l'endettement sur les recettes d'exploitation** du BACEA, qui constitue l'un des principaux indicateurs de performance de la mission, s'élevait à **67,4 %** en 2013 et 2014, il était de **60,4 %** en 2015, soit un résultat meilleur que celui prévu en loi de finances initiale, grâce à l'évolution favorable du trafic en 2015 et à la stratégie de maîtrise des dépenses de la DGAC.

Votre rapporteur spécial ne peut que **saluer cet effort de réduction de l'endettement du BACEA** - sujet auquel il est particulièrement sensible, car le BACEA doit pleinement participer à l'effort de redressement des finances publiques - et appeler de ses vœux **sa poursuite en 2016 et au-delà**.

2. Une masse salariale en hausse de 1,5 % en raison de mesures favorables aux contrôleurs aériens et du caractère avantageux des protocoles sociaux

Les dépenses de personnel de la DGAC se sont élevées à **1,14 milliard d'euros** en 2015, soit **9,2 millions d'euros de moins** que la prévision de la loi de finances initiale, mais **16,4 millions d'euros de plus qu'en 2014 (+ 1,5 %)**.

Cette progression de la masse salariale s'explique par :

- la création de deux dispositifs spécifiques en faveur des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA), à savoir

4,7 millions d'euros pour le financement du **complément individuel temporaire** destiné à compenser les effets de l'allongement de la durée de cotisation prévu par la loi de réforme des retraites de 2014 et **6,9 millions d'euros** pour équilibrer le **fonds de gestion de l'allocation temporaire complémentaire des ICNA** ;

- la mise en œuvre pour **8,7 million d'euros** de mesures prévues par les **protocoles sociaux avantageux** des personnels de la DGAC, dont le caractère **onéreux** est régulièrement mis en avant par la Cour des comptes.

De fait, la Cour des comptes relève dans sa note d'analyse budgétaire pour 2015 qu'entre 2013 et 2015, le montant dépensé par le budget annexe au titre des mesures protocolaires s'est élevé à **24,7 millions d'euros**, alors que dans le même temps, le schéma d'emplois a seulement permis de dégager **11,9 millions d'euros d'économies** sur la même période. Elle en conclut que *« les économies dégagées par le schéma d'emplois sont largement inférieures au montant dépensé au titre des protocoles sociaux »*.

3. Une capacité d'investissement à préserver dans la perspective d'une construction du « Ciel unique européen » qui monte en puissance

Les **dépenses d'investissement** revêtent une grande importance pour la DGAC, car elles sont indispensables pour assurer le passage au **« Ciel unique européen »**, initiative de la Commission européenne qui vise à **moderniser la gestion de l'espace aérien européen**, en particulier grâce au **coûteux programme technologique SESAR**.

Elles ont poursuivi leur **montée en puissance** en 2015, atteignant **181 millions d'euros**, après être passées de **162,3 millions d'euros** en 2012 à **138,3 millions d'euros** en 2013 puis **179,7 millions d'euros** en 2014.

La Cour des comptes a toutefois souligné dans sa note d'analyse budgétaire pour 2015 que, comme en 2014, les crédits d'investissements restaient marqués par **une forte sous-exécution de 81,2 millions d'euros**, puisque **262,2 millions d'euros** de crédits avaient été ouverts sur ce poste de dépenses en loi de finances initiale.

Au total, la DGAC devra **renforcer la maîtrise de l'ensemble de ses dépenses hors investissements** - en particulier **les dépenses de personnel** - afin de **dégager les marges de manœuvre nécessaires pour faire face aux importants efforts d'investissements** qu'elle devra consentir dans les années à venir.

M. VINCENT CAPO-CANELLAS, RAPPORTEUR SPÉCIAL

4. Des indicateurs de performance relatifs à la sécurité aérienne qui témoignent de la qualité des prestations offertes par la DGAC

A l'instar des exercices précédents, **les indicateurs de performance relatifs à la sécurité aérienne** restent toujours très satisfaisants (**0 croisement hors norme pour 100 000 vols** contre **0,14** en 2013 et **0,11** en 2014), de même que ceux relatifs aux retards du fait du contrôle aérien (hormis les cas de grève), ce qui démontre, une nouvelle fois, **le haut niveau de performance opérationnelle de la DGAC.**

5. La diminution progressive de la subvention versée par l'État à Météo France s'est poursuivie en 2015, plaçant l'opérateur sous tension budgétaire

Le programme 170 « Météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » porte **la subvention pour charges de services public** versée par l'État à **l'établissement public Météo France.**

En exécution, cette subvention s'est élevée en 2015 à **195,55 millions d'euros**, en recul de **1,8 %**, soit environ **3,7 millions d'euros**, par rapport à l'exécution 2014 (**199,23 millions d'euros**).

Le montant de cette subvention apparaît également **en retrait** par rapport à la somme prévue en loi de finances initiale, qui s'élevait à **203,76 millions d'euros.**

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en euros)

| Programme | LFI 2015 | Décrets d'avance | Décrets d'annulation | Reports sortants | Fonds de concours et attributions de produits | Exécution 2015 | Écart consommé/prévu |
|-----------|-------------|------------------|----------------------|------------------|---|----------------|----------------------|
| 170 | 203 758 760 | - 6 838 179 | - 1 367 820 | - 21 899 | 21 899 | 195 552 762 | 8 205 998 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Sur les **195,55 millions d'euros** de subvention perçue par l'opérateur, **21,51 millions d'euros** ont été consacrés à **la recherche dans le domaine météorologique**, dont la qualité est attestée par **la bonne tenue de l'indicateur de performance relatif au nombre de publications scientifiques réalisées par Météo France** dans les domaines du changement climatique et de ses impacts (**29 publications** en 2015, soit **1,5 publication** par chercheur).

Les indicateurs relatifs à la **qualité des prévisions météorologiques** présentent **des résultats contrastés** : **88,4 %** en 2015 pour le **taux de fiabilité des bulletins départementaux pour le lendemain** contre **85,7 %** en 2014 mais **86,8 %** pour le **taux de fiabilité des prévisions sur la France à trois jours** contre **88 %** en 2014.

En outre, force est de constater que **l'indicateur relatif aux recettes commerciales de l'établissement sur le marché des prestations météorologiques** est **une nouvelle fois décevant** : après avoir **baissé** de **2,7 %** en 2013 puis de **5 %** en 2014, elles ont **diminué** de **1,3 %** en 2015.

S'ajoutant à la **baisse de la subvention pour charges de service public**, cette **baisse des recettes** s'est traduite par un **déficit comptable de -5,4 millions d'euros** pour l'opérateur **mais le prélèvement sur le fonds de roulement** a été moins important que prévu (seulement **0,7 million d'euros**) en raison **d'une sous-consommation des crédits** relatifs aux dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement.

En 2015, l'opérateur Météo France a poursuivi la réduction de ses effectifs, supprimant **85 ETPT** pour atteindre **3 149 ETPT** en fin d'année, soit un niveau inférieur à celui prévu en loi de finances initiale (**3 158 ETPT**).

M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL

**BUDGET ANNEXE
« PUBLICATIONS OFFICIELLES ET
INFORMATIONS ADMINISTRATIVES »**

M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

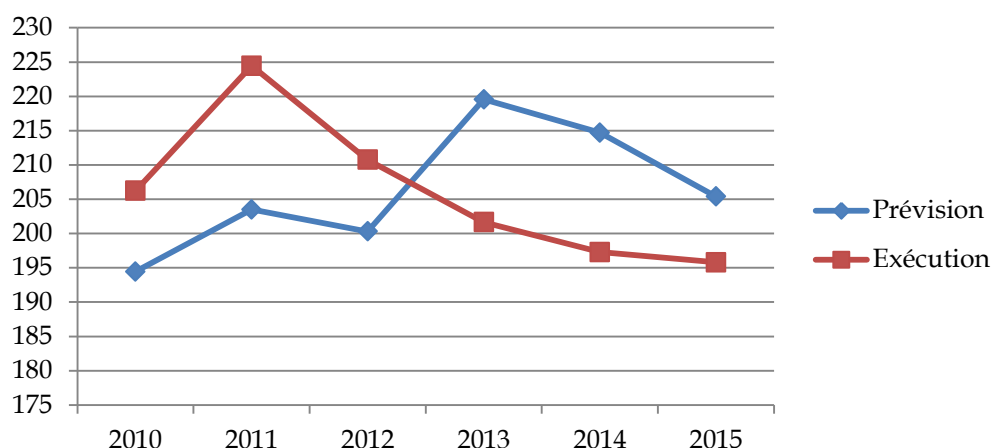
| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 394 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 395 |
| 1. <i>Une maîtrise de la masse salariale de la DILA</i> | 395 |
| 2. <i>Une diminution des dépenses relatives à la Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels</i> | 396 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

Depuis 2013, le budget annexe « Publications officielles et informations administratives » enregistre des recettes inférieures à la prévision fixée par la loi de finances initiale. En 2016, l'écart à la prévision s'élève à 10 millions d'euros, soit 4,9 % - contre 17 millions d'euros en 2015.

Évolution des recettes prévues et réalisées depuis 2010

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des rapports annuels de performances (RAP)

Les recettes, de 195,8 millions d'euros, sont en diminution de 0,75 %, soit 1,5 million d'euros, par rapport à 2014. Comme les années précédentes, les recettes d'annonces légales continuent à augmenter (+ 1%), au contraire des autres recettes qui diminuent de 25 % par rapport à 2014 (- 3,5 millions d'euros).

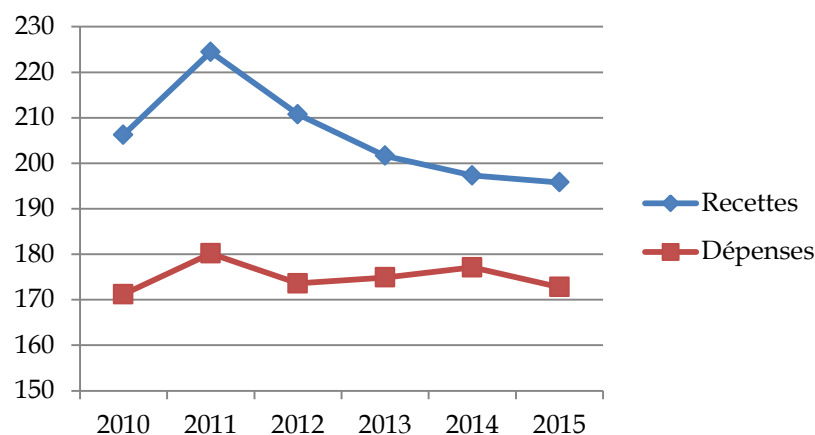
Néanmoins, le budget annexe continue de dégager un excédent de 23 millions d'euros, et, en 2015, ses dépenses ont diminué de 4,3 millions d'euros (- 2 %).

Pour la première fois depuis 2010, les dépenses ont diminué davantage que les recettes.

M. MICHEL CANEVET, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Évolution des recettes et des dépenses depuis 2010

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

Le taux d'exécution, de l'ordre de 90 %, n'appelle pas d'observations particulières.

Exécution des dépenses du budget annexe en 2015

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|---|----------------------------|---------------------|
| Prévision LFI (y compris fonds de concours et attributions de produits) | 201,1 | 189,1 |
| Crédits disponibles | 207,7 | 192,8 |
| Consommation | 181,6 | 172,8 |
| Taux d'exécution (par rapport à la prévision LFI) | 90 % | 91 % |
| Taux d'exécution (par rapport aux crédits disponibles) | 87 % | 90 % |

Source : commission des finances du Sénat à partir du RAP 2015

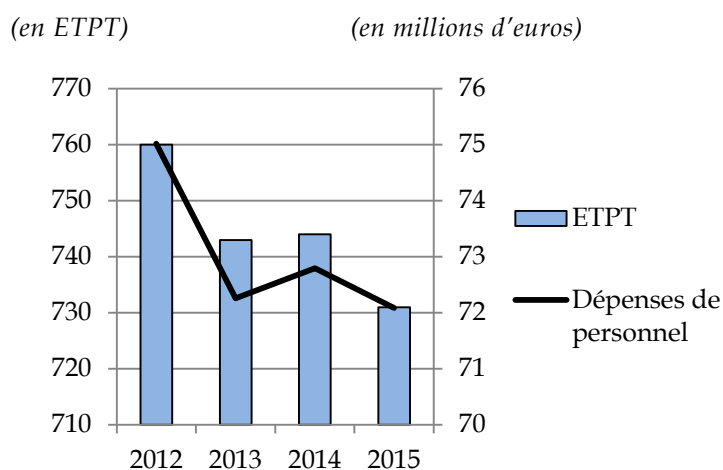
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une maîtrise de la masse salariale de la DILA

La masse salariale de la direction de l'information légale et administrative (DILA) ainsi que ses effectifs sont en diminution depuis 2012, avec une baisse particulièrement remarquable en 2015 concernant les effectifs - de 13 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et de 1 % de ses

charges de personnel. Selon le rapport annuel de performances, « cette évolution traduit une inflexion de la politique de l'emploi, plus restrictive en matière de remplacements consécutifs à des départs en retraite, démissions, fins de contrats de trois ans et de recours au personnel temporaire de courte durée ».

Évolution des charges de personnel et du nombre d'ETPT depuis 2012



Source : commission des finances du Sénat

2. Une diminution des dépenses relatives à la Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels

Par ailleurs, les opérations sous-traitées par l'État à la Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels (SACI-JO) sont régies par une convention spécifique. En 2015, l'État a versé au total à la SACI-JO 39,3 millions d'euros qui correspondent à des dépenses de personnel (salaires, financement de la Caisse de pension et plans de cessation d'activités¹), au lieu de 42,7 millions d'euros prévus par la loi de finances initiale.

Cet écart à la prévision résulte des effets « plus sensibles qu'initialement prévus »² des deux plans de cessation d'activité.

¹ Il s'agit de la convention relative à la modernisation du secteur impression-préparation de la SACI-JO » (CRAMSIPS) de 2012 et du plan « régime exceptionnel de cessation d'activités des personnels de la SACI-JO » (RECAPS) datant de 2007.

² Selon le rapport annuel de performances 2015.

M. SERGE DASSAULT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

**COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
« AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT
OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS »**

M. SERGE DASSAULT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 398 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 399 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

En application de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances, le compte « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » retrace les **avances accordées par le Trésor aux organismes susceptibles d'en recevoir**.

Le **programme 821** « Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune » regroupe **plus de 95 % des crédits consommés en 2015** sur la mission en AE et CP (6,9 milliards d'euros sur un total de 7 milliards d'euros). En effet, les aides de la politique agricole commune sont d'abord avancées par l'État avant d'être remboursées par l'Union européenne après vérification de la conformité des subventions attribuées – le refus d'apurement conduisant ainsi au constat d'une charge budgétaire importante pour l'État, comme ce fut le cas en 2015.

L'exécution des crédits de la mission, à hauteur de 7 042 millions d'euros, est stable par rapport à 2014.

Exécution des crédits du compte de concours financiers

(en millions d'euros et en %)

| | | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015 / exéc. 2014 | Exécution 2015 / LFI 2015 |
|---|----|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics | AE | 0,0 | 56,0 | 9,9 | | -82,26% |
| | CP | 0,0 | 56,0 | 9,9 | | -82,26% |
| Avances à des services de l'État | AE | 267,2 | 167,9 | 167,9 | -37,18% | 0,00% |
| | CP | 267,2 | 167,9 | 167,9 | -37,18% | 0,00% |
| Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune | AE | 6 755,3 | 7 200,0 | 6 864,3 | 1,61% | -4,66% |
| | CP | 6 755,3 | 7 200,0 | 6 864,3 | 1,61% | -4,66% |
| Avances à l'Oniam au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex | AE | 0,0 | 15,0 | | | -100,00% |
| | CP | 0,0 | 15,0 | | | -100,00% |
| Total | AE | 7 022,5 | 7 438,9 | 7 042,1 | 0,28% | -5,33% |
| | CP | 7 022,5 | 7 438,9 | 7 042,1 | 0,28% | -5,33% |

N.B. : l'Oniam est l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du ministère du budget

M. SERGE DASSAULT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

La consommation des crédits en 2014 s'est élevée à 6,75 milliards d'euros en AE et CP, soit 96 % des crédits consommés de la mission.

L'exécution de la mission ne présente pas de différence notable avec les exercices précédents.

Le solde annuel cesse d'être négatif en raison de l'amélioration du solde du budget annexe du contrôle et de l'exploitation aérien (BACEA), mais le montant des avances restant à rembourser demeure à un niveau élevé : il s'élève à **1 200 millions d'euros** hors intérêts.

En dehors des avances à l'agence de services et de paiement, intégrées au financement annuel des aides agricoles, les avances octroyées en 2015 ont concerné le BACEA pour 168 millions d'euros, l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) pour 4,6 millions d'euros et la chambre de commerce et d'industrie de Guyane pour 5,2 millions d'euros. Pas plus qu'en 2014, aucune avance n'a été octroyée à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM).

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Comme le souligne la Cour des comptes, **le financement du BACEA par avances récurrentes est contraire à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)** dans la mesure où un tel financement ne constitue pas une avance mais bien un prêt, à rebours des prescriptions de l'article 24 de la LOLF. En effet, les avances consenties le sont **sans objet précis et elles couvrent des besoins structurels, constituant ainsi une facilité financière sans durée réellement déterminée.**

Or l'article 46 de la loi de finances pour 2005 qui institue ce compte prévoit des « avances », sans mention de la possibilité d'octroyer de « prêts » sur ce compte.

Votre rapporteur spécial considère donc que le Gouvernement doit suivre la recommandation formulée par la Cour des comptes consistant à **cesser de recourir au compte d'avances pour réaliser des prêts.**

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »

M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS EN 2015..... | 401 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 402 |
| 1. <i>Conformément à la prévision, les crédits de l'audiovisuel public ont été préservés.....</i> | 402 |
| 2. <i>La suppression des dotations budgétaires impose de s'interroger sur la réforme de la contribution à l'audiovisuel public.....</i> | 404 |
| 3. <i>Le fonctionnement du compte spécial se complexifie et la lisibilité des documents budgétaires doit être améliorée</i> | 405 |

M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS EN 2015

Le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » est complémentaire de la mission « Médias, livre et industries culturelles ». Il porte ainsi les crédits consacrés à la politique publique en faveur des médias à un **total de 3 827,2 millions d'euros** (AE=CP), soit une **hausse de 0,6 %** par rapport à l'exécution 2014¹.

L'exécution 2015 a été **conforme à la prévision** pour chacun des organismes de l'audiovisuel public. **Aucune nouvelle répartition entre attributaires** de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) n'a eu lieu en cours d'année, **ce qui a garanti à ces organismes la stabilité financière** qui leur avait manqué en 2014. Un nouveau programme a été créé pour retracer les avances de CAP allouées à TV5 Monde, auparavant financée par le budget général de l'État.

Récapitulation des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », par programme, en exécution 2014 et 2015

(en millions d'euros et pourcentages)

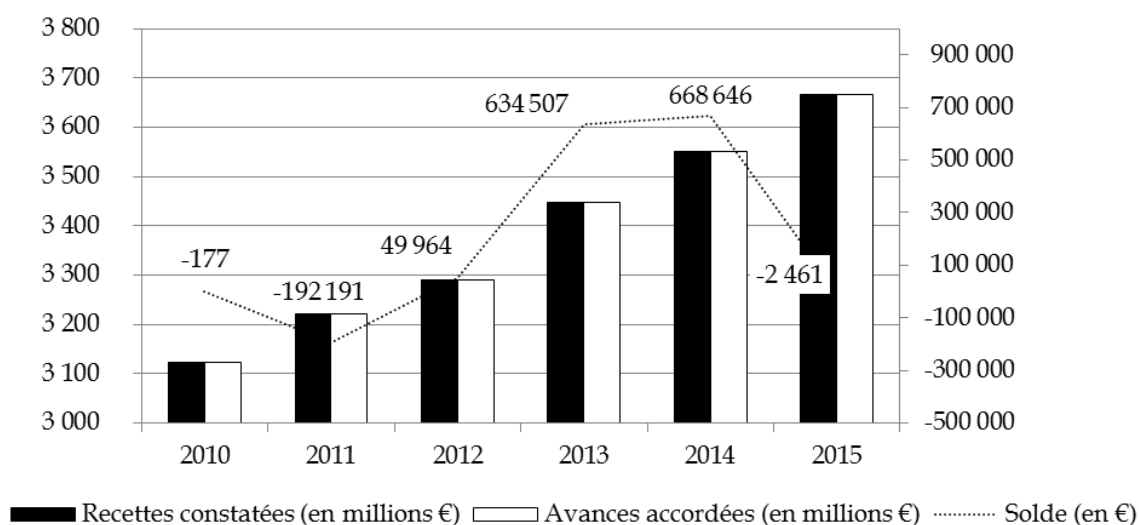
| Programme | | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés LFI 2015 | Exécution 2015 / exécution 2014 | Exécution 2015 / LFI 2015 |
|---------------------------|--------------|-----------------------|------------------------|---------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| 841 - France Télévisions | AE=CP | 2 432,0 | 2 369,4 | 2 369,4 | -2,6% | 0% |
| 842 - ARTE France | AE=CP | 265,9 | 267,2 | 267,2 | 0,5% | 0% |
| 843 - Radio France | AE=CP | 613,0 | 614,4 | 614,4 | 0,2% | 0% |
| 844 - France Médias Monde | AE=CP | 169,2 | 247,1 | 247,1 | 46,0% | 0% |
| 845 - INA | AE=CP | 71,0 | 90,9 | 90,9 | 28,1% | 0% |
| 847 - TV5 Monde | AE=CP | / | 77,8 | 77,8 | / | 0% |
| Total | AE=CP | 3 551,1 | 3 666,8 | 3 666,8 | 3,3% | 0% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires) – les montants sont TTC

Les crédits du compte spécial se sont élevés à **3 666,8 millions d'euros en 2015**, soit un montant supérieur au montant garanti par le budget général de l'État fixé à 3 149,8 millions d'euros par la loi de finances pour 2015. Le solde entre les recettes constatées et les avances allouées aux organismes de l'audiovisuel public est très faible et s'élève à - 2 461 euros.

Exécution du compte de concours financiers depuis 2010

¹ L'exécution était de 3 805,3 millions d'euros.



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Conformément à la prévision, les crédits de l'audiovisuel public ont été préservés

L'exécution 2015 fait apparaître une **hausse globale de 3,3 %** des crédits alloués aux organismes de l'audiovisuel public par rapport à 2014, due à l'augmentation de la CAP de 2 euros (hors inflation) votée en loi de finances pour 2015.

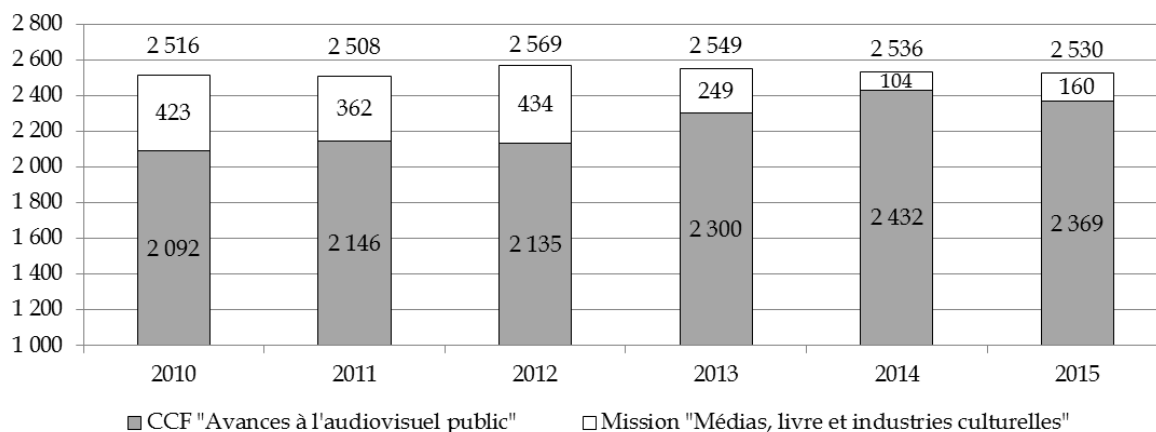
Toutefois en examinant l'évolution des crédits des programmes du compte spécial au regard de ceux de la mission « Médias, livre et industries culturelles », il apparaît que **le financement public des organismes de l'audiovisuel public s'établit à un niveau équivalent à celui de l'année dernière**, à l'exception de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) qui bénéficie d'une hausse de ses crédits de 28,1 %. **L'INA retrouve ainsi un niveau de crédits identique à celui de 2013**, après une baisse de 20 millions d'euros en 2014, destinée à être compensée par un prélèvement sur son fonds de roulement.

Le programme 841 « **France Télévisions** » a reçu des crédits en baisse de 2,6 % (62,6 millions d'euros), baisse **presque totalement compensée par une augmentation de la dotation budgétaire** du programme 313 de la mission « Médias, livre et industries culturelles » (56,8 millions d'euros).

M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Évolution des crédits versés à France Télévision entre 2010 et 2015

(en millions d'euros - AE = CP)

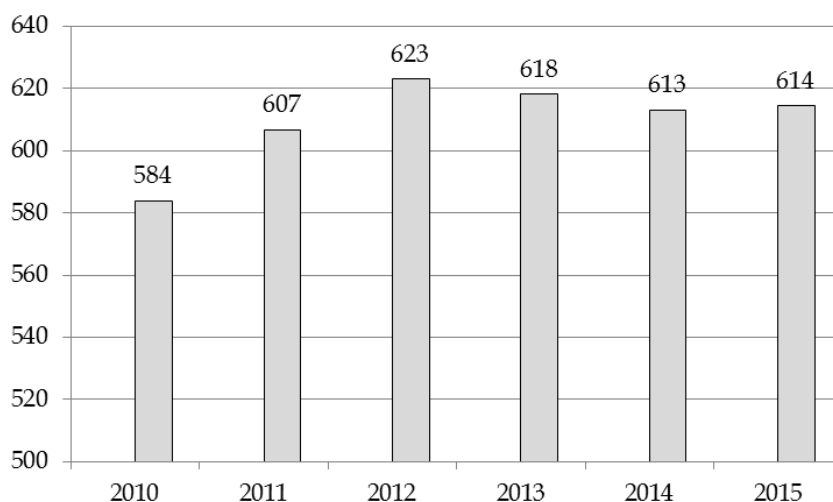


Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les crédits du programme 843 « Radio France » ont été **préservés** avec une légère hausse de l'ordre de 0,2 %, à l'instar du programme 842 « Arte France ».

Évolution des crédits du CCF « Avances à l'audiovisuel public » versés à Radio France entre 2010 et 2015

(en millions d'euros - AE = CP)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

L'audiovisuel extérieur de la France a également bénéficié d'un **financement public en légère hausse**. Le programme 844 « France Médias Monde » présente une forte hausse de 46 %, mais s'explique par la **suppression de la dotation budgétaire** qui lui était versée *via* le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » de la mission « Médias,

livre et industries culturelles » au profit d'un financement exclusivement assuré par la CAP. Cette hausse de 77,8 millions d'euros est **à comparer avec la dotation budgétaire** de 74,4 millions d'euros qui avait été accordée en 2014 (+ 3,4 millions d'euros). Le montant versé en programme 847 « TV5 Monde » est lui aussi **équivalent au montant de la dotation budgétaire** accordée à TV5 Monde *via* ce même programme l'année dernière (77,8 millions d'euros, à comparer aux 76,2 millions d'euros en 2014).

2. La suppression des dotations budgétaires impose de s'interroger sur la réforme de la contribution à l'audiovisuel public

Lors de la discussion de la loi de finances pour 2015, la ministre de la culture avait annoncé : « *le Gouvernement veut mettre en œuvre un financement pérenne pour le service public de l'audiovisuel, au cœur duquel figure en effet la modernisation de l'assiette de la contribution audiovisuelle publique* »¹.

Or, le Gouvernement n'a pas entrepris de réforme pour moderniser la CAP afin de tenir compte de l'évolution des usages. Votre rapporteur spécial avait déjà plaidé lors de l'examen de la loi de règlement 2014 pour « *une refonte de la contribution à l'audiovisuel public, qui devrait être guidée par les principes de neutralité technologique et de justice fiscale* »².

Le Gouvernement a préféré **en 2015, une augmentation de la CAP de deux euros**, hors indexation sur l'inflation³, et **en 2016, un fléchage** d'une part de la **taxe due par les opérateurs de communications électroniques (TOCE)**⁴, après augmentation de 0,4 point de son taux, vers le programme 841 « France Télévisions » du compte spécial pour un montant de **140,5 millions d'euros par an**⁵.

Sur le plan budgétaire, ce refus d'engager une réforme globale de la CAP fragilise aujourd'hui le financement de l'audiovisuel public, alors même que les dotations budgétaires seront toutes supprimées fin 2016 et que le financement de l'audiovisuel public pèsera désormais exclusivement sur le compte de compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

¹ Voir le compte rendu de la séance du 4 décembre 2014 :

<http://www.senat.fr/seances/s201412/s20141204/s20141204019.html>

² Rapport n° 604 (2014-2015), Tome II, page 283

³ Augmentation applicable en métropole uniquement : le montant est passé de 133 euros en 2014 à 136 euros en 2015.

⁴ Article 302 bis KH du code général des impôts.

⁵ Article 48 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

M. FRANÇOIS BAROIN, RAPPORTEUR SPÉCIAL

3. Le fonctionnement du compte spécial se complexifie et la lisibilité des documents budgétaires doit être améliorée

Les crédits retracés dans le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » sont constitués :

- d'une part des remboursements d'avances correspondant au **produit de la contribution à l'audiovisuel public**, déduction faite des **frais d'assiette et de recouvrement** et du **montant des intérêts** sur les avances¹ ;

- et, d'autre part, du montant des **dégrèvements de redevance audiovisuelle** pris en charge par le budget général de l'État. Cette prise en charge, dont le montant est retracé dans la mission « Remboursements et dégrèvements »², s'est ainsi élevée à **514 millions d'euros** en 2015³, soit **une hausse de 6 millions d'euros par rapport à 2014**.

Or, le rapport annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2015 ne contient **aucune information sur les différents flux financiers entrants** du compte spécial, ni sur la manière dont s'articulent les montants de crédits retracés sur ce compte et **les montants hors TVA**⁴ inscrits en produits dans les comptes de résultats des organismes de l'audiovisuel public.

Cette carence doit être corrigée rapidement : en 2016, le compte spécial retracera également la part de taxe due par les opérateurs de communications électroniques (TOCE) affectée à France Télévisions.

¹ 29 millions en 2015, selon les données du compte général de l'État 2015.

² Action 12 « Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques » du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État ».

³ Ce qui est conforme à la limite maximale fixée en loi de finances pour 2015 (517 millions d'euros).

⁴ Les avances sont soumises à un taux réduit de TVA de 2,1 %, dont la déduction est traitée comme une dépense fiscale évaluée à 200 millions d'euros en 2015.

**COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
« AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

MM. CHARLES GUENÉ ET CLAUDE RAYNAL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 407 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX..... | 408 |
| 1. <i>Un instrument budgétaire peu adapté</i> | <i>408</i> |
| 2. <i>Une amélioration des délais de mise à disposition des avances aux collectivités territoriales</i> | <i>408</i> |

MM. CHARLES GUENÉ ET CLAUDE RAYNAL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » retrace les avances aux collectivités territoriales, notamment sur le montant des impositions leur revenant.

En 2015, les recettes du compte s'élèvent à 97,129 milliards d'euros, en hausse de 2,8 % par rapport à l'année précédente.

Recettes du compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales »

(en millions d'euros)

| | Réalisation 2014 | Prévision LFI 2015 | Réalisation 2015 | Exécution 2015 / exéc. 2014 | Exécution 2015 / LFI 2015 |
|--|---------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie | 10,5 | 0,0 | 31,4 | 200,0% | |
| Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes | 94 476,8 | 101 256,9 | 97 097,5 | 2,8% | -4,1% |
| Total du compte de concours financiers | 94 487,3 | 101 256,9 | 97 128,9 | 2,8% | -4,1% |

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performances (RAP) 2015

Quant aux dépenses, elles s'élèvent à 97,055 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,6 % par rapport à 2014.

Dépenses du compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales »

(en millions d'euros)

| | | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015 / exéc. 2014 | Exécution 2015 / LFI 2015 |
|--|-----------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie | AE | 0,0 | 6,0 | 0,0 | | -100,0% |
| | CP | 0,0 | 6,0 | 0,0 | | -100,0% |
| Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes | AE | 93 646,6 | 101 466,4 | 97 055,1 | 3,6% | -4,3% |
| | CP | 93 649,4 | 101 466,4 | 97 055,1 | 3,6% | -4,3% |
| Total du compte de concours financiers | AE | 93 646,6 | 101 472,4 | 97 055,1 | 3,6% | -4,3% |
| | CP | 93 649,4 | 101 472,4 | 97 055,1 | 3,6% | -4,3% |

Source : commission des finances du Sénat à partir du RAP 2015

En 2015, le compte enregistre un excédent de 73,8 millions d'euros.

**Évolution du solde du compte de concours financier
« Avances aux collectivités territoriales »**

(en millions d'euros)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------|-------|-------|---------|--------|------|-------|-------|------|------|
| Solde du compte | - 453 | - 458 | - 1 453 | 10 247 | 696 | 1 089 | - 375 | 838 | 74 |

Source : commission des finances du Sénat à partir des RAP

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Un instrument budgétaire peu adapté

Selon la Cour des comptes, le compte d'avances « est un cadre budgétaire en contradiction avec la lettre et l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), dont l'équilibre n'est pas financé de façon assez transparente »¹. En particulier, les versements relatifs aux avances de fiscalité locale qui transitent par ce compte ne donnant pas lieu à des remboursements, ils ne peuvent être qualifiés d'avances au sens de la LOLF.

La Cour des comptes considère par conséquent qu'« à l'occasion d'une révision de la LOLF, il conviendrait de créer un instrument budgétaire spécifique adapté aux opérations de recouvrement et d'avances des impôts locaux ».

En outre, le rapport annuel de performances est très succinct et il ne permet pas de distinguer les différentes impositions.

2. Une amélioration des délais de mise à disposition des avances aux collectivités territoriales

La réforme de la taxe professionnelle, en 2010, a conduit à une dégradation des délais de mise à disposition des fonds. En 2015, les deux indicateurs connaissent une amélioration, sans toutefois retrouver les niveaux de 2010.

¹ Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la Cour des comptes.

MM. CHARLES GUENÉ ET CLAUDE RAYNAL, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Évolution de la performance

| Objectif | Indicateur | Résultat 2010 | Résultat 2011 | Résultat 2012 | Résultat 2013 | Résultat 2014 | Résultat 2015 |
|---|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Mettre les avances sur contributions directes locales à disposition des collectivités territoriales à une date certaine | Taux de versement des avances aux collectivités sur contributions directes locales | 99,5 % | 91,60 % | 97,08 % | 97,67 % | 97,33 % | 99,17 % |
| Mettre les avances sur TICPE à disposition des départements à une date certaine | Taux de versement des avances aux collectivités sur la TICPE | 97,77 % | 89,70 % | 85,08 % | 91,25 % | 95,00 % | 96,61 % |

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

**COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
« PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »**

MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS EN 2015 | 411 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX..... | 413 |

MME FABIENNE KELLER ET M. YVON COLLIN, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS EN 2015

Le compte de concours financier « Prêts à des États étrangers » a été **sous-exécuté par rapport aux prévisions, dans des proportions très importantes**. Le taux de consommation des crédits est ainsi de 42 % en autorisations d'engagement (AE) et de 47 % à peine en crédits de paiement (CP), soit une sous-exécution respective de 1 milliard d'euros et de 800 millions d'euros.

Exécution comparée des crédits du compte de concours financier « Prêts à des États étrangers » en 2014 et 2015

(en millions d'euros)

| Programmes | | | Crédits exécutés en 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits ouverts 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015 / exécution 2014 (en %) |
|---|----|-----------|--------------------------------|------------------------------|----------------------------|-----------------------------|--|
| 851 - Prêts à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France | AE | 263,4 | 330,0 | 330,0 | 115,8 | 44,0% | 35,1% |
| | CP | 229,3 | 440,0 | 235,0 | 182,9 | 79,8% | 41,6% |
| 852 - Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France | AE | - | 652,1 | 131,2 | 129,2 | - | 19,8% |
| | CP | - | 652,1 | 131,2 | 129,2 | - | 19,8% |
| 853 - Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers | AE | 447,0 | 760,0 | 781,1 | 480,0 | 107,4% | 63,2% |
| | CP | 327,0 | 390,0 | 411,1 | 380,0 | 116,2% | 97,4% |
| 854 - Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro | AE | - 5 411,4 | - | - | - | - | - |
| | CP | - | - | - | - | - | - |

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

- Le **programme 851** concerne la « Réserve pays émergents » (RPE), l'un des principaux outils d'aide liée de la France. **Son exécution en AE est en très forte baisse** (35 % contre 73 % en 2014 et 99,9 % en 2013). La consommation des CP, fortement dépendantes de l'avancement des projets, est particulièrement basse (42 %).

- Le **programme 852**, relatif aux prêts de refinancement accordés dans le cadre de restructuration de dettes, n'est **exécuté qu'à hauteur de 20 %**, après une absence totale de consommation des crédits en 2014 et un taux d'exécution anecdotique en 2013 (5 %).

- Le programme 853 porte un prêt très concessionnel (taux de 0,25 % sur trente ans dont dix de différé), la « ressource à condition spéciale », accordé par l'État à l'AFD, qu'elle utilise pour octroyer à son tour des prêts concessionnels. Il n'a été **que partiellement exécuté** en AE (63 %) mais quasi parfaitement en CP (97 %).

- Le programme 854 était destiné à porter la contribution de la France au plan de soutien en faveur de la Grèce, finalement confié au Fonds européen de stabilité financière (FESF).

Dès lors, il demeurait sur le compte un « *reliquat d'AE non utilisé* », à hauteur de 5,4 milliards d'euros en 2014, qui a été annulé par la deuxième loi de finances rectificative pour 2014.

Équilibre du compte « Prêts à des États étrangers » en 2015

(en millions d'euros)

| Sections | Recettes | Dépenses (CP) | Solde |
|---|----------|---------------|---------|
| Section n° 1 (programme 851) Prêts de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure | 341,5 | 182,9 | + 158,6 |
| Section n° 2 (programme 852) Prêts pour consolidation de dettes envers la France | 145,3 | 129,2 | + 16,1 |
| Section n° 3 (programme 853) Prêts à l'Agence française de développement | 165,2 | 380,0 | - 214,8 |
| Section n° 4 (programme 854) Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro | - | - | - |
| Total | 652,0 | 692,1 | - 40,1 |

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Le compte « Prêts à des États étrangers » a enregistré **un solde déficitaire de 40,1 millions d'euros**, (+ 24,1 millions d'euros en 2014 et + 118,5 millions d'euros en 2013), contre une prévision en loi de finances initiale d'un déficit de 730 millions d'euros.

La différence s'explique essentiellement par le taux extrêmement bas d'exécution du compte de concours financiers.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Vos rapporteurs spéciaux sont à nouveau amenés à **s'interroger sur la portée des dispositions qu'ils votent chaque année en loi de finances**, face à des taux d'exécution aussi bas du compte de concours financiers.

Cette sous-exécution récurrente est particulièrement concentrée sur deux programmes : le programme 851, qui porte les crédits relatifs à la « Réserve pays émergents », et le programme 852, relatif aux retraitements de dettes.

Certes, l'engagement des crédits est soumis à des aléas indépendants du Gouvernement français et notamment l'avancée des négociations avec les pays partenaires. Mais **il n'est pas normal que les taux d'exécution soient aussi bas et de façon aussi régulière**, comme le montre le tableau ci-dessous.

Taux d'exécution des crédits des programmes 851 et 852

| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|----|--------|--------|--------|-------|
| 851 - Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures | AE | 71,4 % | 99,9 % | 73,2 % | 35,1% |
| | CP | 40,4 % | 61,1 % | 54,6 % | 41,6% |
| 852 - Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France | AE | 39,3 % | 5,4 % | 0,0 % | 19,8% |
| | CP | 39,3 % | 5,5 % | 0,0 % | 19,8% |

Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Le **taux d'exécution anormalement bas du programme 853** (63 %) s'explique pour sa part par l'annulation de 280 millions d'AE antérieures à 2015.

Celle-ci **s'explique par la recapitalisation de l'AFD¹** décidée en 2014 : une partie du flux de « ressource à condition spéciale » (porté par le programme 853) est converti en véritables fonds propres, à hauteur de 840 millions d'euros sur trois ans. Ainsi, en 2015 et 2016, 280 millions d'euros de crédits de paiement sur la RCS ont été supprimés par rapport à 2014, tandis que l'État a acquis pour un même montant des émissions obligataires perpétuelles de l'AFD, à partir du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». Une troisième tranche de 280 millions d'euros devait être convertie en 2017.

¹ Pour plus de détail sur la recapitalisation, voir notamment le rapport d'information n° 532 de vos rapporteurs spéciaux : « Pour un rapprochement ambitieux de l'Agence française de développement et de la Caisse des dépôts et consignations », 6 avril 2016.

**COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
« PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS
OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »**

**MM. JACQUES CHIRON ET BERNARD LALANDE,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2015 | 415 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX..... | 416 |

MM. JACQUES CHIRON ET BERNARD LALANDE, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2015

L'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. (...) Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé* ».

Au titre de l'année 2015, le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » est composé de **trois programmes d'ampleur très inégale**¹, dont l'exécution est retracée dans le tableau ci-dessous.

Équilibre 2015 du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »

(dépenses d'opérations financières (titre 7), en millions d'euros)

| Programme | | Recettes | AE = CP | Solde |
|---|---------------|----------|---------|---------|
| P. 861 Prêts et avances pour le logement des agents de l'État | Prévision LFI | | 0,50 | |
| | Exécution | | 0,16 | |
| P. 862 Prêts pour le développement économique et social | Prévision LFI | | 200,00 | |
| | Exécution | | 114,11 | |
| P. 863 Prêts à la filière automobile | Prévision LFI | | 0 | |
| | Exécution | | 3,00 | |
| P. 866 Prêts aux petites et moyennes entreprises | Prévision LFI | | 0 | |
| | Exécution | | 0 | |
| TOTAL | Prévision LFI | 36,24 | 200,50 | -164,26 |
| | Exécution | 82,18 | 114,28 | -32,10 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires).

Le déficit d'exécution, d'ailleurs inférieur à la prévision, ne doit pas surprendre, compte tenu de **l'horizon pluriannuel du compte de concours financiers** : les prêts octroyés une année ont vocation à être remboursés sur plusieurs années.

¹ Le programme 866 « Prêts aux petites et moyennes entreprises », créé en 2014, vise à compléter les enveloppes du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2) par des prêts en faveur de la transition énergétique ou de l'amélioration de la compétitivité de sites de production. Il est supprimé en 2015, l'intégralité des crédits ayant été versés aux opérateurs chargés de la mise en œuvre du PIA, c'est-à-dire Bpifrance et la Caisse des dépôts et consignations.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Le programme 861 « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État » permet d'octroyer des prêts à 1 % aux agents de l'État servant à l'étranger, afin de faciliter les démarches relatives à la location d'un logement dans les environs de leur poste d'affectation. Les crédits demandés en loi de finances initiale sont de 500 000 euros, montant repris en 2015 qui correspond à environ vingt dossiers. La sous-exécution constatée cette année encore s'explique par le caractère difficilement prévisible de la dépense, qui dépend des marchés locaux et du rythme de départ des agents à l'étranger.

Le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social » permet à l'État d'octroyer des prêts ponctuels aux entreprises en restructuration et rencontrant des difficultés à accéder au marché du crédit, *via* le **fonds pour le développement économique et social (FDES)**, créé en 1955 et « réactivé » en loi de finances pour 2014 dans le cadre du « plan de résistance économique » annoncé par le ministre du redressement productif, Arnaud Montebourg, le 12 novembre 2013.

Toutefois, l'exécution 2014 s'est élevée à seulement 114,5 millions d'euros, soit bien en-deçà des 310 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, **la stabilisation de la situation économique ayant fait diminuer les besoins d'intervention**. C'est pourquoi la dotation du FDES a été revue à la baisse pour l'année 2015, à 200 millions d'euros. **Sur ces crédits disponibles, seuls 114,1 millions d'euros ont été effectivement consommés**. Parmi les bénéficiaires des prêts accordés en 2015, on peut notamment citer le spécialiste des arts de la table *Arc International* (48,5 millions d'euros), le logisticien *Presstalis* (30 millions d'euros), ou encore le groupe agro-alimentaire *SAS Société Nouvelle AIM* (2,5 millions d'euros)¹.

Conformément à la doctrine d'emploi du FDES précisée par la circulaire du 9 juin 2015, **ces prêts exceptionnels sont destinés à des entreprises structurellement rentables, en priorité des PME et des ETI**, qui connaissent des difficultés temporaires de trésorerie du fait de la défaillance des banques. En outre, le taux des prêts ne peut pas être inférieur au taux de marché, au risque d'être qualifié d'aide d'État au sens du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Si ces limitations sont compréhensibles, **cet outil doit néanmoins demeurer toujours disponible, et donc être doté de crédits**. En effet, il permet à l'État d'assurer sa mission de sauvegarde des intérêts économiques et sociaux de la nation, notamment en cas de crise imprévue, qui pourrait nécessiter **une intervention très rapide afin de préserver des entreprises et des emplois viables à moyen et long terme**.

¹ Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux.

MM. JACQUES CHIRON ET BERNARD LALANDE, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Le programme 863 « Prêts à la filière automobile » vise à prendre le relais du plan automobile lancé en 2009. En 2013, 15 millions d'euros ont été alloués au programme 863, pour des prêts aux conditions de marché. Les dépenses des années suivantes sont seulement financées par des reports de crédits¹, en l'occurrence 3 millions d'euros pour 2015, correspondant à un seul dossier. **Le programme fait en revanche apparaître le remboursement des prêts, à hauteur de 82 millions d'euros de recettes en 2015**, soit un montant largement supérieur aux 35,8 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, **ces remboursements anticipés témoignant d'une certaine amélioration de la situation économique.**

¹ À l'avenir, le fonds de soutien à la filière automobile sera à nouveau alimenté par une dotation budgétaire annuelle, fixée à 5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016.

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
« AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »**

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| 1. <i>Un exercice 2015 fortement excédentaire</i> | 419 |
| 2. <i>L'échec de la nouvelle prime à la conversion instaurée au 1^{er} avril 2015</i> | 420 |

1. Un exercice 2015 fortement excédentaire

Exécution des crédits du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres » par programme en 2015

(en euros)

| Programme | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015 / LFI 2015 (en %) |
|---|--------------------------|---------------------------|--------------------------|---|
| 791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres » | 192 769 299 | 214 150 000 | 204 451 946 | -5% |
| 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants » | 900 298 | 28 000 000 | 21 389 032 | -24% |
| Total | 193 669 597 | 242 150 000 | 225 840 978 | -7% |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Le dispositif de bonus-malus automobile, instauré en 2007 dans le cadre du Grenelle de l'environnement, se traduit par l'octroi **d'aides à l'achat de véhicules neufs émettant peu de CO₂ (« bonus »)** et par l'application d'une **taxe additionnelle perçue sur le certificat d'immatriculation des véhicules émettant beaucoup de CO₂ (« malus »)**.

Par ailleurs, une **prime à la conversion**, qui a remplacé au 1^{er} avril 2015 le « super-bonus », est attribuée lorsque l'achat d'un véhicule neuf s'accompagne du retrait de la circulation d'un véhicule diesel de plus de quinze ans (immatriculé avant le 1^{er} janvier 2000).

Les bonus et primes à la conversion sont versés par l'Agence de services et de paiement (ASP).

Le compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicule propres » retrace en dépenses les contributions versées à l'ASP et en recettes le produit du malus.

L'exercice 2015 a été marqué par un **écart important entre prévision et exécution** :

- les **recettes ont été sous-évaluées** : elles se sont élevées à 301,52 millions d'euros, soit 25 % de plus que les recettes prévues en loi de finances initiale ;

- les **dépenses ont été sur-évaluées** : 225,84 millions d'euros ont été versés à l'ASP afin de financer les aides et primes à la conversion au lieu des 242,15 millions d'euros initialement prévus.

En conséquence, **un excédent de 75,68 millions d'euros a été dégagé**. En prenant en compte le report de 7 millions d'euros de crédits de l'année 2014 sur l'année 2015, le solde positif s'est élevé l'année dernière à 82,7 millions d'euros.

Équilibre du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres » en 2015

(en euros)

| Programme | Recettes | Crédits exécutés | Solde |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|
| 791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres » | | 204 451 946 | |
| 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants » | | 21 389 032 | |
| Total | 301 522 690 | 225 840 978 | +75 681 712 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

2. L'échec de la nouvelle prime à la conversion instaurée au 1^{er} avril 2015

Plusieurs modifications sont intervenues en 2015 s'agissant des aides versées à l'acquisition de véhicules propres.

Le bonus - qui varie en fonction du taux d'émission de CO₂ et du type de véhicule concerné - a été resserré par rapport à l'année précédente : seuls les véhicules électriques et hybrides ont pu bénéficier d'une prime et non plus les véhicules thermiques. Par ailleurs, le montant du bonus accordé aux véhicules hybrides non rechargeables a été abaissé (le montant maximal de l'aide a été porté de 3 300 à 2 000 euros).

M. JEAN-FRANÇOIS HUSSON, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ce recentrage, associé à un niveau plus faible qu'attendu des ventes de véhicules électriques et hybrides rechargeables¹, a conduit à une sous-consommation importante des aides prévues.

Le super-bonus a été remplacé au 1^{er} avril 2015 par une **prime à la conversion dont les montants et les conditions d'attribution ont été revus**. Désormais, le montant de la prime à la conversion varie en fonction des niveaux d'émissions de CO₂ des véhicules. Elle est de 3 700 euros pour les véhicules électriques, de 2 500 euros pour les véhicules hybrides rechargeable et de 500 euros pour les véhicules hybrides non rechargeables, ainsi que, sous conditions de ressources, pour les véhicules thermiques respectant la norme Euro 6.

Le nombre de primes à la conversion versées en 2015 est inférieur aux objectifs fixés : 3 230 primes ont été attribuées au lieu de 80 000, pour un montant de 11,7 millions d'euros (au lieu de 49,3 millions d'euros). Ceci s'explique principalement par le faible nombre de véhicules thermiques qui ont bénéficié de la prime de 500 euros, probablement par méconnaissance de de son existence et en raison de son faible montant. La Cour des comptes constate ainsi que « *la question du ciblage de cette aide se pose. Son montant reste peu incitatif en comparaison du prix des véhicules thermiques neufs ouvrant droit à cette aide* »².

Tirant les conséquences de cet échec, **le Gouvernement a modifié les conditions d'attribution de la prime à la conversion au 1^{er} janvier 2016** : le montant d'aide du bonus en faveur des véhicules hybrides a été diminué et les véhicules hybrides ont été exclus du dispositif ; la prime à la conversion est désormais accessible pour les véhicules diesel de plus de dix ans (contre quinze ans auparavant), la prime pour l'achat d'un véhicule thermique de norme Euro 6 est passée de 500 euros à 1 000 euros et une nouvelle prime de 500 euros a été créée pour l'achat d'un véhicule thermique de norme Euro 5, sous condition de ressources.

En fonction des résultats de l'exécution 2016 et du nombre de primes versées, **il conviendra de considérer un nouvel élargissement de la prime de conversion en termes de montant mais aussi de véhicules concernés**. Il pourrait notamment être envisagé d'augmenter le montant d'aide versé à l'acquisition des véhicules électriques, dont le coût d'achat reste élevé, et d'étendre la prime à la mise au rebut de véhicules essence de plus de dix ans.

¹ 18 286 véhicules électriques et 5 500 véhicules hybrides rechargeables ont bénéficié d'un bonus à l'achat contre une prévision de 23 500 et 5 500.

² Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
« CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU
STATIONNEMENT ROUTIERS »**

M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2015 | 423 |
| 1. <i>Une légère sous-exécution des dépenses en 2015</i> | 423 |
| 2. <i>Un solde positif en raison de moindres dépenses et une augmentation des recettes</i> | 426 |
| 3. <i>Des recettes surestimées mais inégalées</i> | 428 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 429 |
| 1. <i>Une carte des radars à rééquilibrer, un bilan financier des opérations de remplacement à affiner</i> | 429 |
| 2. <i>L'ANTAI, une agence bénéficiant d'un fonds de roulement confortable</i> | 430 |
| 3. <i>Un pilotage faible des dépenses, notamment pour le permis de conduire</i> | 430 |
| 4. <i>L'augmentation du nombre de lettres de retrait ou de restitution de points en 2015</i> | 432 |
| 5. <i>Un dispositif de suivi de la performance de qualité mais qui doit davantage cibler l'efficacité des moyens mis en œuvre pour lutter contre la mortalité</i> | 432 |
| 6. <i>Des résultats qui restent intermédiaires</i> | 433 |

M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2015

1. Une légère sous-exécution des dépenses en 2015

Le compte spécial « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » se caractérise en 2015 par une **légère sous-exécution des dépenses**. L'écart entre la programmation initiale et l'exécution est en effet de **68,93 millions d'euros**, soit - 5 %, pour les autorisations d'engagement, et de 91,5 millions d'euros, soit 6,64 %, pour les crédits de paiement, comme l'illustre le tableau suivant (cf. page 9) qui retrace les principaux chiffres de l'exécution 2015 du compte spécial.

Comme en 2014, la Cour des comptes, dans son analyse d'exécution budgétaire pour 2015, constate qu'« *aucune anomalie dans l'exécution budgétaire n'a été observée* ». Elle relève de nouveau que les reports de crédits dont a bénéficié le programme 751 « Radars » jusqu'en 2013 sont révolus à la suite de l'application, à partir de 2014, de l'article 160 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). En vertu de ce dernier, les reports de fait qui bénéficiaient au programme sont désormais rendus indisponibles, sauf arrêté du ministre chargé du budget en disposant autrement. En outre, elle constate que le décalage croissant entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement résulte en partie d'un « *défait de mise à jour des engagements juridiques pris dans le cadre des marchés à bons de commande, dont certains, malgré leur ancienneté sont encore comptabilisés comme restes à payer au 31 décembre 2015* ».

Exécution des crédits de la mission par programme en 2015

(en millions d'euros et en %)

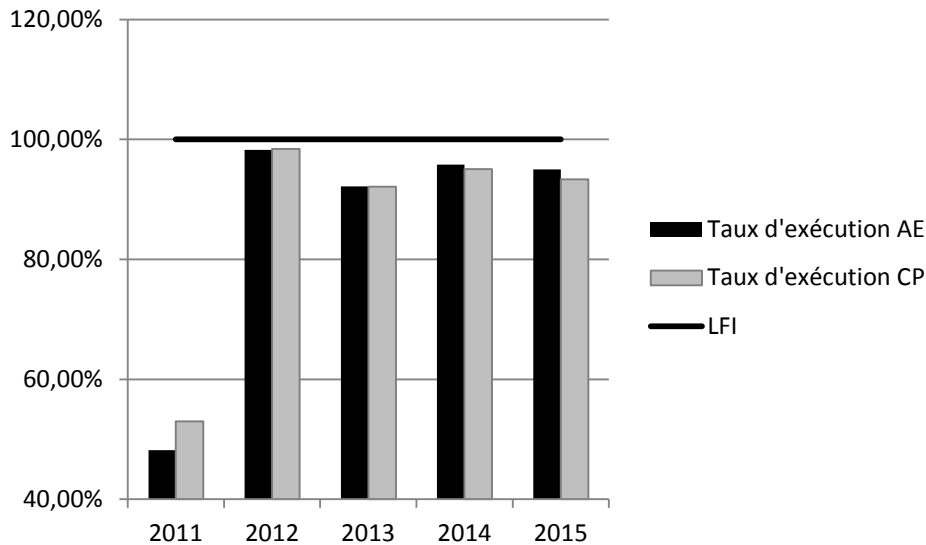
| Programme | | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015/ exéc.2014 (en %) | Exécution 2015 / LFI 2015 (en %) |
|---|----|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------|---|--|
| | | | | | En % | En % |
| Section 1 - Contrôle automatisé | AE | 225,61 | 239,00 | 231,98 | 2,82 | -2,94 |
| | CP | 215,78 | 239,00 | 208,99 | -3,15 | -12,56 |
| 751 - Radars | AE | 205,72 | 217,12 | 206,39 | 0,33 | -4,94 |
| | CP | 197,79 | 217,12 | 182,40 | -7,78 | -15,99 |
| 752 - Fichier national du permis de conduire | AE | 19,89 | 21,88 | 25,59 | 28,66 | 16,96 |
| | CP | 17,99 | 21,88 | 26,59 | 47,80 | 21,53 |
| Section 2 - Circulation et stationnement routiers | AE | 1 117,82 | 1 138,10 | 1 076,19 | -3,70 | -5,44 |
| | CP | 1 117,09 | 1 138,10 | 1 076,60 | -3,62 | -5,44 |
| 753 - Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers | AE | 31,56 | 30,00 | 30,00 | -4,94 | 0 |
| | CP | 31,56 | 30,00 | 30,00 | -4,94 | 0 |
| 754 - Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières | AE | 671,51 | 667,19 | 635,08 | -5,43 | -4,81 |
| | CP | 670,78 | 667,19 | 635,50 | -5,26 | -4,75 |
| 755 - Désendettement de l'État | AE | 414,75 | 440,91 | 411,10 | -0,88 | -6,76 |
| | CP | 414,75 | 440,91 | 411,10 | -0,88 | -6,76 |
| Total | AE | 1 343,43 | 1 377,10 | 1 308,17 | -2,62 | -5,00 |
| | CP | 1 332,87 | 1 377,10 | 1 285,60 | -3,55 | -6,64 |

Source: commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » annexé au projet de loi de règlement pour 2015

M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

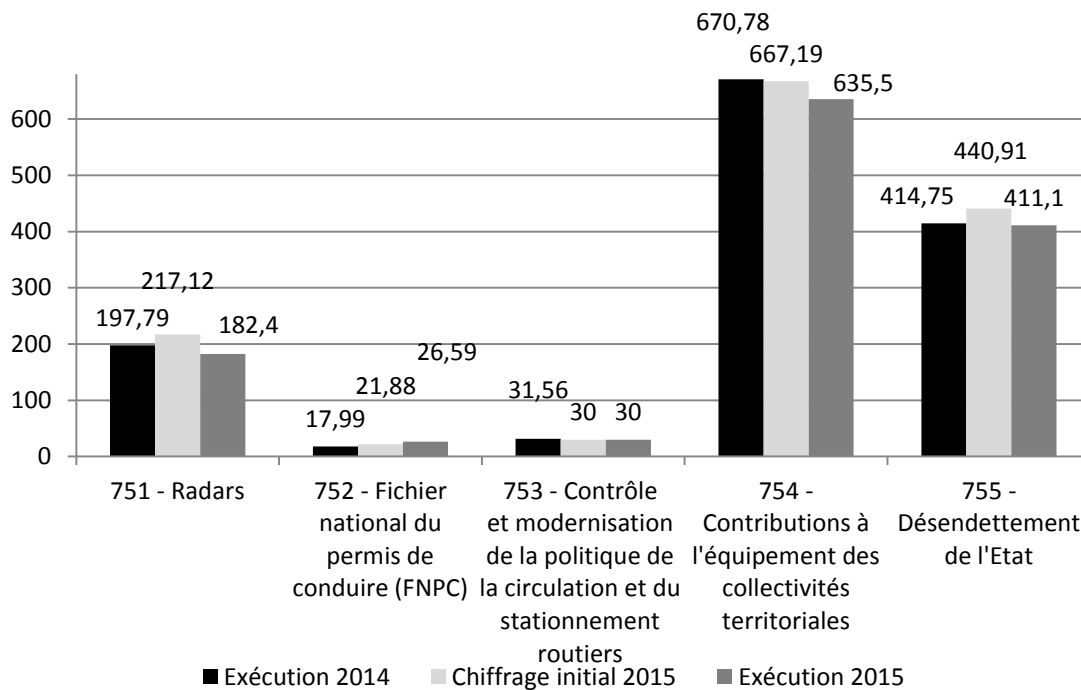
**Évolution du taux d'exécution des crédits du CAS
« Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »**

(en %)



Crédits de paiement exécutés en 2014, prévu initialement et exécutés en 2015 des rattachés au CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »

(en millions d'euros)



Source: commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » annexé au projet de loi de règlement pour 2015

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015*(en millions d'euros)*

| Prog. | Type de crédit | LFI 2015 | Reports entrants | Décrets d'avance | Annulation | Reports sortants ¹ | Exécution 2015 | Écart consommé/prévu |
|---------------|----------------|----------|------------------|------------------|------------|-------------------------------|----------------|----------------------|
| 751 | AE | 217,12 | 12,62 | | 10,00 | | 182,40 | - 34,72 |
| | CP | 217,12 | 76,82 | | 10,00 | 90,73 | 206,39 | - 10,73 |
| 752 | AE | 21,88 | 13,27 | | | | 26,59 | 4,71 |
| | CP | 21,88 | 7,40 | | | 3,47 | 25,59 | 3,71 |
| 753 | AE | 30,00 | | | | | 30,00 | 0 |
| | CP | 30,00 | | | | | 30,00 | 0 |
| 754 | AE | 667,19 | 573,19 | | | 313,61 | 635,08 | - 32,11 |
| | CP | 667,19 | | | | 313,61 | 635,50 | - 31,69 |
| 755 | AE | 440,91 | | | | | 411,10 | - 29,81 |
| | CP | 440,91 | | | | | 411,10 | - 29,81 |
| Total mission | AE | 1 377,10 | 599,08 | | 10,00 | 313,61 | 1 285,60 | -91,51 |
| | CP | 1 377,10 | 168,84 | | 10,00 | 407,81 | 1 308,17 | - 68,93 |

Source: commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » annexé au projet de loi de règlement pour 2015

2. Un solde positif en raison de moindres dépenses et une augmentation des recettes

Un autre élément remarquable est le **solde positif** au terme de l'exercice 2015. De l'ordre de **44 millions d'euros**, il résulte de l'écart de consommation entre les dépenses en CP (près de 1,286 milliard d'euros) et les recettes encaissées par le compte, soit 1,329 milliard d'euros (85 % du produit total des amendes, soit près de 1,608 milliard). Depuis 2011, le CAS alterne les déficits et les excédents, l'année 2014 s'étant soldée par un déficit de 17,80 millions.

¹ Engagements non couverts par paiements au 31/12/2015.

M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Évolution des recettes et dépenses du CAS depuis 2011

(en millions d'euros)

| Année | Produit total des amendes | Recettes affectées au CAS | Dont contrôle automatisé | Dépenses en CP du CAS | Solde budgétaire du CAS |
|-------|---------------------------|---------------------------|--------------------------|-----------------------|-------------------------|
| 2011 | 1 515,60 | 1 299,60 | 641,80 | 683,90 | 615,70 |
| 2012 | 1 623,90 | 1 296,09 | 730,70 | 1 375,40 | -79,31 |
| 2013 | 1 597,50 | 1 382,30 | 708,30 | 1 315,10 | 67,20 |
| 2014 | 1 562,80 | 1 315,10 | 740,10 | 1 332,90 | -17,80 |
| 2015 | 1 607,70 | 1 329,60 | 789,00 | 1 285,60 | 44,00 |

Source: commission des finances du Sénat, d'après les données du rapport annuel de performances « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » annexé au projet de loi de règlement pour 2015

Le compte d'affectation spéciale a vu ses **recettes légèrement augmenter 2015**. Après s'être établies à 1,315 milliard d'euros en 2014, elles enregistrent une **hausse de 1,06 %** et atteignent 1,329 milliard d'euros.

Pour mémoire, le **produit total des amendes de stationnement et de la circulation routière - 1 607,70 millions d'euros en 2015 - n'est pas intégralement affecté au CAS**.

En effet, seule une partie du produit des amendes forfaitaires perçues par la voie des radars - qui s'élève à 642 millions d'euros en 2015 - lui est affectée. **Cette fraction est plafonnée¹** à un montant fixé dans la loi de finances initiale pour 2015, à **409 millions d'euros**. 239 millions d'euros sont affectés la section 1 « Contrôle automatisé » (programmes 751 et 752) tandis que 170 millions bénéficient à la section 2 « Circulation et stationnement routiers » (programmes 753, 754 et 755).

Quant au solde des amendes « radars » - soit 233 millions d'euros -, il est affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

En outre, seule la majeure partie du produit des amendes forfaitaires hors radars et des amendes forfaitaires majorées de toute nature - qui s'élève à 965,60 millions d'euros - est affectée au CAS. En effet, une fraction, inférieure à 5 % - soit 45 millions d'euros en 2015 - est versée à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) pour le financement du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)². Le montant affecté au CAS pour ces types d'amende est donc de 920,60 millions d'euros.

Au total, **près de 83 % du produit total des amendes de toute nature est donc affecté au CAS**.

¹ En application de l'article 49 modifié de la loi n°2005-1719 de finances pour 2006.

² Ce versement a été introduit par l'article 47 de la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 pour 2013.

En 2015, l'amélioration du taux de disponibilité des radars automatiques, d'une part, et l'augmentation du taux de conversion des « flashes » émis en avis de contravention, d'autre part, peuvent contribuer à expliquer cette hausse. En effet, la disponibilité des équipements, après avoir chuté de 94,5 % à 86,5 % en 2013, continue de s'améliorer (93 % en 2015), sans pour autant atteindre le niveau constaté en 2012 (94,5 %). La diminution du nombre de dégradations sur les équipements au cours de l'année passée contribue à cette évolution.

Quant au pourcentage d'**avis de contravention émis** par rapport au nombre de « flashes », il s'élève désormais à 77,1 % (contre 75,6 % en 2014).

La refonte de la stratégie « radars » annoncée par le Premier ministre le 22 octobre 2015, qui a pour objectif de déployer 500 radars supplémentaires d'ici 2018 et de quadrupler le nombre de zones sécurisées par des équipements de contrôle automatisé, pourrait toutefois compromettre cette tendance à l'amélioration. En effet la phase de mise en service et le rodage des nouveaux équipements peuvent contribuer momentanément à réduire le taux de disponibilité du parc.

3. Des recettes surestimées mais inégalées

De nouveau, les recettes issues des amendes de la circulation et du stationnement routiers (radars et hors radars) ont été surestimées : 1,671 milliard d'euros en loi de finances initiale 2015 contre 1,607 milliard d'euros réalisés (dont versement à l'AFITF). Toutefois l'écart en prévision et en réalisation se réduit significativement (64 millions en 2015, contre 165 millions en 2014) pour retrouver un niveau inférieur à 2013 (69 millions).

Ce constat vaut également pour les seules recettes liées aux radars, bien qu'elles s'élèvent en 2015 à 789 millions d'euros (amendes forfaitaires et amendes forfaitaires majorées) - un record depuis 2003, année de déploiement des premiers radars - et enregistrent une hausse de 7 % par rapport à 2014. Cette hausse n'est pas due à l'augmentation du parc de radars dont le nombre stagne en 2015. Au 31 décembre 2015, le nombre de radars est en effet inférieur à la prévision inscrite en loi de finances initiale (4 200) et légèrement moins élevé que celui observé fin 2014 (4 122), notamment en raison du retard pris dans le déploiement des radars mobiles de nouvelle génération et celui des radars de passage à niveau.

En revanche, la hausse du nombre de procès-verbaux en 2015 - plus de 5 % par rapport à 2014 - participe à ce record. Cette augmentation est due notamment à la verbalisation de plus en plus fréquente des véhicules immatriculés à l'étranger grâce à la mise en place d'accord bilatéraux d'échanges d'informations avec les pays limitrophes.

M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

En 2015, **182 millions d'euros** ont été consommés pour maintenir en état et remplacer une partie du parc de **4 116 radars** et pour traiter les messages d'infraction qu'ils envoient.

Ainsi, le coût du **déploiement** de nouveaux dispositifs - consistant à remplacer des radars existants par des équipements plus « intelligents » - s'élève qu'à **20,71 millions** d'euros en 2015 (contre 20 millions d'euros en 2014). Les autres dépenses du programme 751 « Radars » concernent : la **maintenance en condition opérationnelle**, pour environ **42,94 millions** d'euros (contre 68,9 millions en loi de finances initiale), auxquelles s'ajoutent des dépenses de « **pilotage** »¹ pour **20,71 millions** d'euros (contre 26,4 millions prévus en loi de finances initiale), définies comme « *des dépenses transversales à la fois au déploiement et à la maintenance des dispositifs de contrôle* ». L'**ANTAI**, au titre du traitement des messages d'infraction émis par les radars, reçoit quant à elle un budget de **83,6 millions** d'euros (contre 93,6 millions d'euros prévus en loi de finances initiale), 10 millions d'euros ayant été annulés par le décret n° 215-639 du 9 juin 2015 portant annulation de crédits.

Enfin **10,4 millions** d'euros sont consacrés à des **études, du fonctionnement courant et des programmes de communication** de la Direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR) centrés sur le thème de la vitesse sur les routes.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une carte des radars à rééquilibrer, un bilan financier des opérations de remplacement à affiner

L'analyse de leur implantation permet de constater une surreprésentation des radars sur les autoroutes, au détriment, notamment des autres réseaux, et notamment des routes départementales. Les autoroutes notamment, qui représentent environ 2,9 % du réseau routier français (routes communales incluses), concentrent 15 % des radars fixes mais 6,65 % des accidents de la période 2010-2014. Le réseau départemental, qui totalise plus du tiers du réseau routier, rassemble 55 % des radars, mais plus de 66 % des accidents.

¹ Ce poste comprend trois catégories de dépenses :

- la gestion du déploiement et de la maintenance des dispositifs par chacun des équipementiers de radars (il inclut notamment la permanence d'un technicien au Centre national de traitement de Rennes chargé de la supervision des radars) ;
- la maintenance et la supervision des télécommunications par un prestataire afin d'assurer la transmission des messages d'infractions au Centre national de traitement de Rennes ;
- l'assistance à maîtrise d'ouvrage confiée à des prestataires chargés de coordonner les différents acteurs des marchés publics, d'assurer le suivi financier et le suivi du stock des pièces de rechange.

Par ailleurs, certains départements s'avèrent sensiblement plus équipés que des départements limitrophes dont les caractéristiques (densité, mortalité, trafic routier...) sont comparables.

Votre rapporteur prône une meilleure répartition des radars ainsi qu'une étude financière plus approfondie, tenant mieux compte de leur amortissement et de leur rentabilité, à l'occasion de leur remplacement, compte tenu du coût unitaire moyen de ces appareils (165 000 euros pour un radar « vitesse moyenne » et 90 000 euros pour un radar fixe « classique »).

2. L'ANTAI, une agence bénéficiant d'un fonds de roulement confortable

D'après la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la Cour des comptes, le fonds de roulement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), dont la dotation est portée par les programmes 751 – Radars et 753 - PVé, est estimé, fin 2015, à **30,04 millions** d'euros. La Cour des comptes évoque la « *situation confortable du fonds de roulement de l'agence* », dont le montant représente « *le double de son niveau prudentiel* » estimé à 14,5 millions d'euros.

En outre, elle souligne que « *les montants des subventions reposent manifestement depuis 2011 sur des hypothèses excessives de verbalisation et donc d'activité* ».

Dans son rapport de 2013¹, votre rapporteur spécial indiquait déjà que l'ANTAI disposait alors de 16,7 millions euros de fonds de roulement, alors que son niveau optimal était estimé à 14,5 millions, soit « *40 - 45 jours de dépenses de fonctionnement* ».

Il concluait que le « confort » budgétaire de l'ANTAI « *doit donc amener à une vigilance accrue en matière de gestion des deniers publics afin de minimiser le ratio dépenses de l'Agence/ produit des amendes.* »

3. Un pilotage faible des dépenses, notamment pour le permis de conduire

Comme l'a déjà fait plusieurs fois remarquer votre rapporteur spécial, la plupart des dépenses du compte spécial obéissent à **des facteurs sur lesquels les responsables de programme ne peuvent influencer**. C'est le cas notamment des programmes 754 « Collectivités territoriales » et 755 « Désendettement de l'État » dont les crédits sont calculés sur la base d'une formule établie par une loi de finances. Seule la baisse des recettes inscrites sur le compte peut conduire à une diminution de ces crédits.

¹ Rapport d'information n°82 du 16 octobre 2013 (2013-2014)

M. VINCENT DELAHAYE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Concernant le programme 754, **la règle de détermination et de répartition** de la part du produit des amendes¹ imputée en février aux communes et aux groupements de communes a pour effet de décaler la consommation de crédits (en AE et en CP) à l'exercice suivant celui où ils étaient disponibles, ce qui engendre un report de plus de 500 millions d'euros chaque année.

S'agissant du programme 755², un décalage entre la programmation en loi de finances initiale et la consommation en 2015, est également constaté. Il provient du fait que le montant consommé en 2015 correspond :

- au versement au budget général du produit des amendes au titre des 10 premiers mois de 2015,
- au versement des recettes des deux derniers mois de 2014.

Compte tenu de ce décalage, le solde des deux derniers mois de 2015, supérieur à 70 millions d'euros, est versé en 2016.

Quant au programme 752 « Fichier national du permis de conduire », l'écart constaté entre la consommation des crédits et le montant voté en loi de finances s'élève en 2015 à 3,71 millions d'euros. Contrairement à 2014, les dépenses constatées, de 25,59 millions d'euros en AE et 26,59 millions d'euros en CP, sont en effet plus élevées que celles inscrites en loi de finances initiale (21,88 millions d'euros en AE=CP).

Deux facteurs contribuent à ce taux élevé :

- le retard accusé par la mise en place de **FAETON**. Les dysfonctionnements de ce logiciel servant à la gestion du système de points et dont la mise en service a plusieurs fois été reportée, a nécessité une adaptation du système national du permis de conduire (SNPC). En outre, des achats de matériels informatiques, nécessaires à la constitution d'une plateforme de secours, ont dû être réalisés ;

¹ Pour mémoire, le programme 754 bénéficie :

- de 170 millions d'euros provenant des amendes forfaitaires « radars » (montant plafonné par la loi de finances initiale),
- de 53 % des amendes forfaitaires hors « radars » et des amendes majorées « radars » ou « hors radars » (hors versement au Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) et au programme 753, au profit de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)).

Sont imputés sur ce programme en 2015 :

- en février, le paiement des sommes dues aux communes et à leur groupement, au titre des amendes encaissées en 2014, réparties selon les statistiques de verbalisation de 2013, pour un montant de 569,5 millions d'euros,
- en novembre, le montant de 64 millions d'euros (fixé par la loi de finances initiale pour 2015), dû aux départements, au titre des amendes forfaitaires radars, encaissées en 2014.

² Le programme 755 bénéficie de 47 % des amendes forfaitaires (hors « radars ») et des amendes majorées « radars » ou « hors radars » (hors versement au FIPD et au programme 753, au profit de l'ANTAI).

- l'augmentation des frais liés à l'envoi de lettres de retrait ou de restitution de points, dont le nombre a été sous-estimé dans la loi de finances initiale.

4. L'augmentation du nombre de lettres de retrait ou de restitution de points en 2015

Votre rapporteur spécial déplore à nouveau que le programme 752 « Fichier national du permis de conduire » supporte une dépense d'environ **14,88 millions d'euros** pour adresser aux conducteurs plus de **16 millions de lettres de retrait ou de restitution de points du permis de conduire**. Surtout que, s'agissant en particulier du retrait des points, cet envoi fait double emploi avec l'envoi de l'avis de contravention qui mentionne déjà le nombre de points retirés.

Il déplore également l'augmentation des dépenses liées à ces envois de **3,01 millions d'euros, soit une hausse de plus de 25 %, par rapport à 2014** (11,87 millions d'euros), en raison d'une augmentation du nombre de lettres adressées en 2015 (16,24 millions, contre 15,3 millions en 2014, soit une hausse de 6,3 %).

5. Un dispositif de suivi de la performance de qualité mais qui doit davantage cibler l'efficacité des moyens mis en œuvre pour lutter contre la mortalité

Votre rapporteur spécial avait souligné l'an dernier la **qualité du dispositif de suivi de la performance** du compte spécial. Les indicateurs retenus contribuent tous, en effet, à **l'information du citoyen sur la politique de contrôle et de sanction des infractions au code la route**. En 2015, la Cour des comptes, dans son analyse d'exécution budgétaire, relève que *« le nombre et le contenu des indicateurs ont évolué au cours des dernières années pour plus de clarté et ont gagné en précision »* et que *« les objectifs de performance attachés aux programmes qui en disposent semblent pertinents »*.

Malheureusement, les résultats de ces indicateurs ne sont pas aussi satisfaisants que ne l'est le dispositif relatif à leur mesure.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial, compte tenu de la dégradation des statistiques de la sécurité routière, insiste sur la nécessité :

- de renforcer le travail d'évaluation de l'efficacité des instruments mis en œuvre pour réduire la mortalité, concernant notamment les moyens déployés pour lutter contre les différentes causes d'accident ;

- d'améliorer la qualité des informations liées à l'implantation des radars et à l'accidentalité des zones où ils sont situés, compte tenu des critiques récurrentes dont ils font l'objet.

6. Des résultats qui restent intermédiaires

La vitesse moyenne a augmenté entre 2014 (79,8 km/h) et 2015 (80,1 km/h), soit un niveau supérieur de cible fixée dans le projet annuel de performances 2015 (79,3 km/heure).

Alors que la **disponibilité des radars automatiques s'améliore** en 2015, tout en restant inférieure aux objectifs fixés, comme cela a été vu, le pourcentage d'**avis de contravention émis** par rapport au nombre de « flashes » concernant des immatriculations françaises **s'améliore** quant à lui pour s'établir à 77,1 % (contre 75,6 % en 2014), soit un niveau supérieur à la cible fixée (75 %). Le pourcentage relatif aux immatriculations étrangères relevant d'un pays « partenaire », c'est-à-dire ayant conclu un échange de données d'immatriculation avec la France au titre des infractions routières, enregistre une augmentation encore plus significative, progressant de 76,5 % à 80,9 %.

Déployé sous la responsabilité de l'ANTAI auprès des organismes verbalisateurs (gendarmerie, police, préfecture de police, polices municipales), le **procès-verbal électronique (PVé) n'atteint toujours pas ses objectifs** bien que les forces de l'ordre soient entièrement équipées depuis 2012 au niveau national. **83,3 % des contraventions émises par les services de l'État l'ont été par le biais du PVé en 2015** alors que la cible avait été fixée à 90 % pour 2015). La diffusion du PVé est toutefois réelle puisqu'en 2013, 62 % des contraventions émises par les services de l'État l'ont été par le biais du PVé, et ce taux n'était que de 30 % en 2012. Il serait intéressant de disposer de chiffres pour les polices municipales, afin de constater la diffusion de l'outil sur l'ensemble du territoire.

En février 2016, 2 715 communes avaient intégré le dispositif dont les 41 communes de plus de 100 000 habitants. Ces communes équipées de PVé ont délivré 15 millions d'avis de contravention contre 13,3 millions en 2014 (soit une hausse de 11 %). En revanche, le nombre de PVé émis par les forces de l'ordre a diminué de 5,4 % par rapport à 2014, cette baisse étant justifiée par la mobilisation des forces de l'ordre sur d'autres priorités.

Il est à noter que l'indicateur relatif à l'évolution des excès de vitesse de plus de 30 km/h et de plus de 40 km/h a été supprimé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 car les excès de vitesse dont il est question sont désormais très marginaux et ne permettent plus de mesurer les progrès de comportements.

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| 1. <i>Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (Rapporteur spécial : M. Alain Houpert)</i> | 435 |
| 2. <i>Les ressources du compte, des déconvenues par rapport aux prévisions de recettes mais une situation confortable</i> | 435 |
| 3. <i>Un faible taux de consommation des crédits</i> | 436 |
| 4. <i>Améliorer les informations sur les performances atteintes et recourir davantage aux appels à projets pour contrer la logique d'abonnement aux aides</i> | 437 |
| 5. <i>Où en est la recherche agricole et forestière en France ?.....</i> | 438 |

MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (Rapporteur spécial : M. Alain Houpert)

La mission « Développement agricole et rural » correspond au compte d'affectation spéciale éponyme, dit « CAS-DAR ». Elle a pour objet le financement d'opérations de développement agricole et rural et repose sur deux programmes 775 « Développement et transfert en agriculture » et 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ».

Les crédits du programme 775 sont principalement destinés¹ **aux chambres d'agriculture et aux organismes nationaux à vocation agricole et rurale** (ONVAR). Il s'agit de diffuser des bonnes pratiques et des connaissances. Quant au programme 776, davantage orienté vers la recherche appliquée, il finance des recherches réalisées par une pluralité d'acteurs, au premier rang desquels les instituts techniques agricoles et FranceAgriMer. Par ailleurs, le pilotage de la recherche passe aussi pour une proportion de 18 % par la procédure d'appel à projets.

2. Les ressources du compte, des déconvenues par rapport aux prévisions de recettes mais une situation confortable

Le CAS-DAR, alimenté jusqu'en 2015 par une fraction (85 %) 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 en perçoit depuis la totalité.

De ce fait, en 2015, le CAS-DAR a **bénéficié de recettes en exécution** supérieures à l'exécution 2014 (+ 20 millions d'euros) mais **inférieures à la prévision** de la loi de finances initiale. Celle-ci s'élevait à 147,5 millions pour une réalisation de 137,1 millions d'euros.

Par ailleurs, le CAS a pu bénéficier **de reports de crédits de l'exercice 2014, pour 43,2 millions.**

¹ Sur la base du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) fixé par l'agence pour le développement agricole et rural (ADAR).

Exécution et prévision des recettes du CAS-DAR*(en millions d'euros)*

| Année | Recettes LFI | Recettes constatées | Exécution (CP) | Reports N-1 |
|-------|--------------|---------------------|----------------|-------------|
| 2006 | 134,46 | 145,96 | 99,70 | - |
| 2007 | 98,00 | 102,05 | 101,34 | 21,71 |
| 2008 | 102,50 | 106,30 | 98,47 | 22,41 |
| 2009 | 113,50 | 110,56 | 112,34 | 34,44 |
| 2010 | 114,50 | 104,89 | 111,21 | 41,44 |
| 2011 | 110,50 | 110,44 | 108,38 | 40,30 |
| 2012 | 110,50 | 116,76 | 114,35 | 42,37 |
| 2013 | 110,50 | 120,58 | 106,98 | 57,92 |
| 2014 | 125,50 | 117,10 | 132,40 | 43,20 |
| 2015 | 147,50 | 137,10 | 131,30 | 43,20 |

Source : commission des finances du Sénat

Les moins-values de recettes en exécution sont expliquées par la **dégradation du chiffre d'affaires des exploitants agricoles** entre 2013 et 2014.

On rappelle que le paiement de la taxe intervient avec un an de décalage.

Ainsi, les évolutions économiques très défavorables de 2015 ne se sont pas répercutées complètement sur les recettes encaissées. Il faut s'attendre pour l'année 2016 à des variations peu favorables à la bonne exécution du compte.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur les conditions de financement du CAS. Le décalage de paiement peut exercer des effets procycliques sur les trésoreries des exploitations.

Par ailleurs, les effets redistributifs des transferts abrités par le CAS ne sont pas clairement cernés, non plus d'ailleurs que les conditions concrètes des recouvrements de la taxe.

3. Un faible taux de consommation des crédits

Dans ce contexte, la gestion des crédits peut être résumée comme suit pour 2015.

MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Dépense et gestion des crédits du CAS développement agricole et rural

| 2015 en M€ | Programme 775 | | Programme 776 | | Total mission | |
|-----------------------|---------------|-------|---------------|--------|---------------|--------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI | 70,55 | 70,55 | 76,95 | 76,95 | 147,50 | 147,50 |
| LFR | | | | | | |
| Reports | 0,69 | 8,76 | 1,25 | 34,44 | 1,95 | 43,19 |
| Crédits disponibles | 71,25 | 79,31 | 78,20 | 111,38 | 149,45 | 190,69 |
| Crédits consommés | 68,05 | 62,72 | 72,30 | 68,60 | 137,35 | 131,32 |
| Crédits non consommés | 6,20 | 16,59 | 5,90 | 42,78 | 12,10 | 59,37 |

Source : ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Malgré la déconvenue sur l'évolution réelle des recettes, le compte confirme en 2015 le phénomène observé à plusieurs reprises par le passé de soldes positifs en exécution. Les dépenses s'élèvent à 131,3 millions d'euros laissant un excédent de recettes de 5,8 millions d'euros contre une prévision d'équilibre des opérations.

Quant à l'exécution des crédits disponibles, en tenant compte des crédits reportés de 2014, elle conduit à observer que les crédits non consommés atteignent près de 60 millions d'euros. L'écart est particulièrement considérable pour le programme 776 pour lequel le taux de consommation des crédits dépasse à peine 60 %.

Il est vrai que la gestion des projets soutenus par le CAS implique, tout particulièrement pour ce programme, un dépassement de l'annualité budgétaire. Ils sont conduits sur une durée souvent supérieure à l'année et mobilisent une séquence de versements qui l'excèdent. Dans ce contexte, des reports et des restes à payer interviennent à chaque fin d'exercice.

4. Améliorer les informations sur les performances atteintes et recourir davantage aux appels à projets pour contrer la logique d'abonnement aux aides

La justification au premier euro des deux programmes du CAS-DAR présente, une fois de plus, un **caractère lacunaire**.

Pour le **programme 775**, le RAP ne fournit **pas d'information suffisamment détaillée sur l'utilisation des crédits** destinés au réseau des **chambres d'agriculture**, à la **fédération des coopératives agricoles** et aux **ONVAR**. L'indicateur utilisé consiste à suivre les effectifs desdits organismes consacrés par eux à atteindre les grands objectifs du programme national de développement agricole et rural. On se doute bien que là est leur pente naturelle et qu'il n'est pas très difficile de fournir au logiciel censé accueillir les déclarations des organismes les données permettant d'extérioriser des résultats probants.

Il résulte de ce manque d'information une **impossibilité de savoir si les crédits du programme servent aux projets de développement plus qu'aux structures qui sont censées les porter.**

S'agissant du **programme 776**, l'information est, là aussi, insuffisante, bien qu'en progrès. **Le RAP décrit insuffisamment les projets sélectionnés dans le cadre des procédures d'appel à projets et les actions d'accompagnement thématiques innovantes.**

Pour le programme 776, l'indicateur unique¹ se décline en deux sous-indicateurs de moyen : le premier repose sur la « *part des financements portant principalement sur des problématiques de développement durable pour la compétitivité de l'agriculture* » et le second sur la « *part de financements impliquant une unité mixte technologique (UMT) ou un réseau mixte thématique (RMT)* » rapportés à l'ensemble des financements du programme. Au regard des cibles, **les résultats visés sont atteints en 2015.**

Dans le cadre du programme 776, la **préconisation d'accroître la part des dépenses résultant de procédures d'appels à projets**, déjà formulée par vos rapporteurs spéciaux et qui fait écho à celle de la Cour des comptes, est **progressivement mise en œuvre** année après année. Néanmoins, les appels à projets ne mobilisent encore que moins de 20 % des crédits du programme.

Au total, le dispositif de performance de la mission « Développement agricole et rural » apparaît encore et toujours **perfectible**. Vos rapporteurs spéciaux regrettent que **le projet d'une amélioration profonde et effective des objectifs et des indicateurs de ces deux programmes ne se traduise toujours pas dans les faits.**

5. Où en est la recherche agricole et forestière en France ?

Plus généralement, le contenu en recherche des productions agricoles tend, comme dans nombre de secteurs, à revêtir une dimension stratégique. La France possède une longue tradition agricole, des universités et grands écoles de renom, des centres de recherche publique de premier plan. Par ailleurs, les acteurs privés de l'agriculture excellent dans bien des domaines, des semences aux productions finales, qui se diversifient. Comme souvent, le danger encouru par l'action publique en faveur de la recherche tient dans la dispersion, dans le défaut d'évaluation et dans l'éloignement d'avec les acteurs de terrain. Enfin, il faut veiller à valoriser la recherche.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'à l'heure où la sollicitation de la biomasse s'accroît, où les préoccupations sanitaires s'aiguisent et où les défis de compétitivité rencontrés par les filières s'alourdissent, il importe

¹ L'indicateur « Part des financements correspondant aux priorités retenues pour l'évolution quantitative » correspond à la poursuite de l'objectif intitulé « Renforcer l'évolution qualitative des appels à projets et des programmes pluriannuels ».

MM. ALAIN HOUPERT ET YANNICK BOTREL,
RAPPORTEURS SPÉCIAUX

tout particulièrement de faire un examen complet des performances des actions publiques conduites pour élever les performances de la recherche agricole et forestière.

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
« FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR
L'ÉLECTRIFICATION RURALE » (FACÉ)**

M. JACQUES GENEST, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 441 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 443 |
| 1. <i>Un rattrapage du retard de l'engagement des aides à poursuivre en 2016</i> | 443 |
| 2. <i>Des dépenses de fonctionnement en baisse compte tenu de l'extinction des charges locatives de la mission</i> | 444 |
| 3. <i>Une évaluation de la performance imparfaite</i> | 444 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

Exécution des crédits du CAS par programme en 2015

(en euros et en %)

| Programme | | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015 / exéc. 2014 (en %) | Exécution 2015 / LFI 2015 (en %) |
|---|----|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|---|---|
| 793 « Électrification rurale » | AE | 308 378 096 | 369 600 000 | 446 210 624 | + 45 % | + 21 % |
| | CP | 249 148 219 | 369 600 000 | 395 369 940 | + 59 % | + 7 % |
| 794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par les énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries » | AE | 336 600 | 7 400 000 | 3 020 071 | + 797 % | - 59 % |
| | CP | 1 738 003 | 7 400 000 | 8 707 234 | + 401 % | + 18 % |
| Total | AE | 308 714 696 | 377 000 000 | 449 230 695 | + 46 % | + 19 % |
| | CP | 250 886 222 | 377 000 000 | 404 077 174 | + 61 % | + 7 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) retrace, en dépense, les aides versées aux collectivités, en tant qu'autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (AODE), pour **financer une partie du coût des travaux de développement et d'adaptation des réseaux de distribution publique d'électricité en milieu rural**. Il retrace, en recettes, les contributions versées par les gestionnaires des réseaux de distribution publique d'électricité¹.

Le CAS est composé de deux programmes : le programme 793 traduit le soutien financier accordé aux actions de renforcement et de sécurisation et d'extension des réseaux d'électrification rurale, à travers la résorption des réseaux basse tension en fil nu, ainsi que l'extension de ces réseaux ; le programme 734 finance des actions de production décentralisée d'électricité dans les zones non interconnectées (ZNI) ainsi que dans les sites isolés.

¹ Cette contribution est assise sur le nombre de kilowattheures (kwh) distribués à partir d'ouvrages exploités en basse tension l'année précédant celle du versement de la contribution. Le taux de la contribution, fixé annuellement par arrêté, était de 0,03 à 0,05 centime par kwh dans les communes de moins de 2 000 habitants et de 0,15 à 0,25 centime par kwh pour les autres communes.

L'exercice 2015 est marqué par une **consommation des crédits en forte hausse par rapport à l'année précédente**. En 2014, d'importants retards de consommation des crédits avaient été constatés, entraînant un solde fortement excédentaire (+ 125,55 millions d'euros) en raison du départ de plusieurs agents d'EDF mis à disposition du ministère de l'environnement qui avait désorganisé les rythmes de travail au sein de l'équipe assurant la gestion des aides. Il y a eu un net redressement, en 2015, de la consommation des autorisations d'engagement (449 millions d'euros contre 309 millions d'euros en 2014) et des crédits de paiement (404 millions d'euros contre 251 millions d'euros en 2014).

Les recettes perçues par le CAS, d'un montant de 375 millions d'euros, ont été légèrement inférieures à la prévision (377 millions d'euros), ce qui est singulier compte tenu du fait que la contribution est calculée par rapport à l'état des réseaux de distribution l'année précédente. Selon la Cour des comptes, un tel écart ne peut s'expliquer « *que par une rétention soit des distributeurs, soit du Trésor public* »¹. Votre rapporteur spécial enjoint donc l'administration fiscale à faire la lumière sur cette question.

L'écart entre les crédits consommés et les recettes perçues aboutit à **un solde négatif de 29 millions d'euros en 2015**.

Équilibre du CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » en 2015

(en euros)

| Programme | Recettes | Crédits exécutés | Solde |
|---|-------------|------------------|--------------|
| 793 « Electrification rurale » | | 395 396 940 | |
| 764 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par les énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries » | | 8 707 234 | |
| Total | 375 167 094 | 404 077 017 | - 28 910 080 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Malgré ce solde négatif, le CAS FACÉ a été en mesure de couvrir le montant des AE et des CP consommés en raison des **reports significatifs de crédits, de 104 millions d'euros en AE et de 278 millions d'euros en CP**,

¹ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

M. JACQUES GENEST, RAPPORTEUR SPÉCIAL

dont il a bénéficié en 2015, qui ont abondé les crédits ouverts en cours de gestion. Comme l'indique le tableau *supra*, le total des crédits ouverts en 2015 s'est ainsi élevé à 485 millions d'euros en AE et à 655 millions d'euros en CP.

Mouvements de crédits intervenus en gestion pendant l'exercice 2015

(en millions d'euros)

| Programme | LFI 2015 | Reports entrants | Crédits ouverts 2015 | Exécution 2015 |
|---|------------|------------------|----------------------|----------------|
| 793 « Électrification rurale » | 369,6 | 272,3 | 641,9 | 395,4 |
| 794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par les énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries » | 7,4 | 5,9 | 13,3 | 8,7 |
| Total | 377 | 278,2 | 655,2 | 404,1 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Un rattrapage du retard de l'engagement des aides à poursuivre en 2016

L'année 2015 a été marquée par un **rattrapage du retard accumulé lors des exercices précédents** s'agissant de la consommation des crédits du FACÉ.

Comme l'indique la Cour des comptes¹, le délai de réalisation des projets aidés par le CAS est estimé à quatre ans et le rythme des paiements est estimé à 35 % du total la première année d'exécution, 38 % la deuxième, 15 % la troisième et 12 % la dernière année. Ainsi, **le taux de consommation important des AE ouvertes (93 %) traduit un effort de rattrapage en matière d'instruction des projets** par les services de la mission et un bon niveau d'engagement des projets de travaux d'électrification rurale. En revanche, la consommation des CP dépend de l'engagement des travaux et de l'envoi des dossiers de paiement par les AODE qui s'établit sur une base pluriannuelle, ce qui explique un taux de consommation plus faible (61,7 %).

¹ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

Compte tenu des délais de réalisation des projets et de paiement des aides correspondantes, le FACÉ est caractérisé par des restes à payer sur engagements importants, qui s'élevaient à 629 millions d'euros au 31 décembre 2015.

Les années 2008 et 2009 ont été entièrement apurées en 2015 et ces restes à payer concernent les engagements pris à partir de l'année 2010. L'année 2016 doit conforter cette situation et permettre de maintenir un haut niveau de consommation des AE et des CP, ce qui nécessite des procédures d'instruction des dossiers et de paiement des aides efficaces.

2. Des dépenses de fonctionnement en baisse compte tenu de l'extinction des charges locatives de la mission

Les frais de fonctionnement du FACÉ, qui s'élèvent à 1,1 million d'euros en 2015, ont connu une baisse notable tant par rapport à l'exécution 2014 (- 30 %) que par rapport à la prévision en loi de finances initiale (- 19,5 %). Ceci s'explique par la **fin des charges locatives que supportait la mission**, le FACÉ ayant quitté ses locaux loués par EDF pour rejoindre les locaux de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

Ces frais de fonctionnement concernent désormais les dépenses de personnel relatives aux agents mis à disposition – celles-ci sont retracées en titre 3 et non en titre 2 dans le programme 793. La mission FACÉ est dirigée par un administrateur civil du ministère de l'environnement et composée de sept salariés d'EDF mis à disposition. D'après la Cour des comptes¹, ces agents sont de catégorie trop élevée et bénéficient de conditions de rémunération et de temps de travail avantageuses.

Votre rapporteur spécial rejoint l'analyse de la Cour selon laquelle la mise à disposition de personnels « *place l'État dans une dépendance inacceptable à l'égard d'EDF* », qui a conduit à des dysfonctionnements importants en 2014 suite au refus de certains agents de suivre le déménagement de la mission FACÉ dans les locaux de la DGEC.

Malgré les contraintes du plafond d'emploi, votre rapporteur spécial considère que **le ministère devrait dégager les emplois équivalents temps plein (ETP) nécessaires pour gérer en régie le FACÉ**, ce qui permettrait de réduire les coûts des dépenses de personnel de la mission.

3. Une évaluation de la performance imparfaite

Le dispositif d'évaluation de la performance des dépenses du FACÉ, mis en place à partir de 2013, **a fait l'objet d'une refonte importante à**

¹ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

l'occasion de la loi de finances pour 2015, ce qui rend difficile la comparaison des résultats par rapport aux années antérieures.

Les indicateurs du programme 793 relatifs au nombre de départs mal alimentés et de nombre de kilomètres de fils nus sont pertinents, les aides du FACÉ ayant justement pour objectif de remédier à ces situations en finançant des travaux de sécurisation des réseaux. En apparence, ces deux indicateurs font état d'une amélioration sensible de l'état des réseaux de distribution publique d'électricité en 2015, puisque le nombre de départs mal alimentés a chuté de 30 % et le nombre de kilomètres de fil nu de 25,8 %. Mais ces résultats ne sont en réalité pas vraiment exploitables puisque le périmètre de la zone d'intervention du FACÉ a évolué à la suite de la révision des listes des communes éligibles aux aides à l'électrification rurale au 31 décembre 2014. Il aurait été intéressant que le rapport annuel de performances puisse présenter des résultats tenant compte de ce changement de périmètre.

Les deux autres indicateurs du programme 793 qui font référence au coût moyen du kilomètre de câble posé et de fils nus pris en charge par les aides du FACÉ **ne permettent pas d'apprécier réellement la performance du FACÉ au regard des coûts des travaux**. En effet, ces coûts moyens sont calculés en rapportant la longueur des kilomètres de câble posés ou de fils nus sécurisés au montant des dotations annuelles consacrées à ces opérations. Or, compte tenu de la gestion pluriannuelle des crédits du FACÉ, il paraît peu pertinent de prendre en compte des dotations annuelles pour comparer les coûts des travaux année après année. Il conviendrait plutôt de prendre en compte les coûts effectivement observés des travaux réalisés, ce qui nécessiterait que les AODE fassent systématiquement remonter cette information auprès de la mission FACÉ.

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
« FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE
LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »**

M. FRANÇOIS PATRIAT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 447 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 451 |
| 1. <i>La première année de la mise en œuvre de la réforme de l'apprentissage</i> | <i>451</i> |
| 2. <i>Un niveau de recettes supérieur aux prévisions</i> | <i>452</i> |

M. FRANÇOIS PATRIAT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

Le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS « FNDMA ») a été créé par l'article 23 de la loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, en remplacement du fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage.

Tirant les conséquences de la réforme du financement de l'apprentissage intervenue depuis 2013 (cf. *infra*), l'article 41 de la loi de finances pour 2015 a modifié l'architecture du CAS « FNDMA », qui retrace désormais en recettes :

- les versements opérés au Trésor public au titre des sanctions prévues en matière de taxe d'apprentissage ;
- les fonds de concours ;
- la fraction régionale de la taxe d'apprentissage.

Par ailleurs, le CAS « FNDMA » ne comporte plus que deux programmes :

- le programme 787 « Répartition de la ressource régionale consacrée au développement de l'apprentissage » ;
- le programme 790 « Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage ».

Exécution des crédits du CAS « FNDMA » par programme en 2015

(en millions d'euros et en %)

| Missions et programmes | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015 / exéc. 2014 | Exécution 2015 / LFI 2015 |
|---|-----------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage (supprimé) | | | | | |
| AE | 343,9 | | | | |
| CP | 344,9 | | | | |
| Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance (supprimé) | | | | | |
| AE | 10,0 | | | | |
| CP | 10,5 | | | | |
| Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage (nouveau) | | | | | |
| AE | | 92,9 | 96,7 | | 4,08 % |
| CP | | 92,9 | 99,3 | | 6,88 % |
| Répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage (libellé modifié) | | | | | |
| AE | 430,0 | 1 397,8 | 1 397,8 | 225,08 % | 0,00 % |
| CP | 430,0 | 1 397,8 | 1 397,8 | 225,08 % | 0,00 % |
| Total | | | | | |
| AE | 783,9 | 1 490,7 | 1 494,5 | 90,65 % | 0,25 % |
| CP | 785,4 | 1 490,7 | 1 497,1 | 90,62 % | 0,43 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Le CAS « FNDMA » était doté pour 2015 de 1,5 milliard d'euros en AE comme en CP, soit un quasi doublement par rapport à 2014. Cette hausse tient pour l'essentiel au changement de périmètre intervenu en 2015 (cf. *supra*).

Si l'exécution apparaît supérieure aux prévisions (100,3 % en AE et 100,4 % en CP), elle demeure cependant inférieure aux crédits *in fine* disponibles (99,8 % en AE et 99 % en CP), compte tenu du **surcroît de recettes constaté** (cf. *infra*).

M. FRANÇOIS PATRIAT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Évolution de l'équilibre du compte

(en millions d'euros)

| | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Prévision | Exécution | Prévision | Exécution | Prévision | Exécution | Prévision | Exécution |
| Recettes | 575,0 | 653,5 | 688,0 | 675,7 | 774,0 | 678,3 | 1 490,7 | 1 498,3 |
| Dépenses | 575,0 | 560,1 | 825,0 | 813,7 | 865,8 | 785,4 | 1 490,7 | 1 497,1 |
| Solde | 0,0 | 93,4 | -137,0 | -138,0 | -91,8 | -107,1 | 0,0 | 1,2 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Le programme 787, qui vise à répartir le montant de la fraction régionale pour l'apprentissage (51 % du produit de la taxe d'apprentissage), **était doté de 1,398 milliard d'euros en AE comme en CP**. Ces crédits ont été répartis selon la clé figurant dans le tableau *infra*.

Répartition de la part fixe de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage

(en euros)

| | |
|----------------------------|----------------------|
| Alsace | 42 494 753 |
| Aquitaine | 63 158 602 |
| Auvergne | 31 562 717 |
| Bourgogne | 35 263 013 |
| Bretagne | 61 996 838 |
| Centre | 58 176 777 |
| Champagne-Ardenne | 28 083 841 |
| Corse | 6 629 422 |
| Franche-Comté | 26 591 389 |
| Île-de-France | 214 640 027 |
| Languedoc-Roussillon | 52 275 116 |
| Limousin | 17 126 980 |
| Lorraine | 58 107 381 |
| Midi-Pyrénées | 51 796 074 |
| Nord-Pas-de-Calais | 84 176 720 |
| Basse-Normandie | 34 476 211 |
| Haute-Normandie | 41 925 924 |
| Pays de la Loire | 89 144 708 |
| Picardie | 36 842 933 |
| Poitou-Charentes | 51 669 916 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 94 929 952 |
| Rhône-Alpes | 124 070 916 |
| Guadeloupe | 23 197 733 |
| Guyane | 6 139 647 |
| Martinique | 25 650 379 |
| La Réunion | 37 381 861 |
| Mayotte | 313 571 |
| France entière | 1 397 823 400 |

Source : rapport annuel de performances 2015

Le programme 790 a pour objet de procéder à la répartition du solde dynamique de la ressource régionale pour l'apprentissage, après versement de la part fixe tel que prévu par le programme 787. Il était doté pour 2015 de **92,91 millions d'euros**.

Le programme 790 a bénéficié de reports de crédits à hauteur de 3,97 millions d'euros en AE et de 8,55 millions d'euros en CP, ainsi que d'une majoration à hauteur de 2,27 millions d'euros en AE comme en CP.

Au total, **sur des montants de crédits disponibles s'élevant à 99,15 millions en AE et de 103,72 millions d'euros en CP, 96,7 millions d'euros en AE et 99,3 millions d'euros ont été consommés**, dont 95,18 millions d'euros ont fait l'objet d'une répartition entre les régions selon la clé ci-dessous.

**Répartition de la part dynamique de la fraction régionale
de la taxe d'apprentissage**

(en euros)

| | |
|-----------------------------|-------------------|
| Alsace | 5 241 544 |
| Aquitaine | 3 812 822 |
| Auvergne | 2 109 012 |
| Bourgogne | 2 309 780 |
| Bretagne | 4 132 655 |
| Centre | 4 879 715 |
| Champagne-Ardenne | 1 742 621 |
| Corse | 617 744 |
| Franche-Comté | 2 809 738 |
| Île-de-France | 12 708 858 |
| Languedoc-Roussillon | 3 672 918 |
| Limousin | 1 020 778 |
| Lorraine | 4 159 154 |
| Midi-Pyrénées | 3 282 976 |
| Nord-Pas-de-Calais | 4 708 108 |
| Basse-Normandie | 2 809 898 |
| Haute-Normandie | 3 217 534 |
| Pays de la Loire | 7 141 006 |
| Picardie | 2 615 218 |
| Poitou-Charentes | 4 047 137 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 6 285 104 |
| Rhône-Alpes | 8 589 969 |
| Guadeloupe | 426 533 |
| Guyane | 137 243 |
| Martinique | 947 479 |
| La Réunion | 1 725 765 |
| Mayotte | 25 292 |
| Total France entière | 95 176 600 |

Source : rapport annuel de performances 2015

M. FRANÇOIS PATRIAT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La première année de la mise en œuvre de la réforme de l'apprentissage

Afin d'atteindre l'objectif de 500 000 apprentis d'ici 2017, une importante réforme du financement de l'apprentissage est intervenue à compter de 2013 (cf. encadré *infra*).

La réforme du financement de l'apprentissage

Tout d'abord, il a été procédé à la **fusion de la taxe d'apprentissage et de la contribution au développement de l'apprentissage** dans un souci de simplification fiscale pour les entreprises. Le taux de la taxe d'apprentissage passe ainsi de 0,5 % à 0,68 %. La contribution supplémentaire à l'apprentissage est également affectée au financement des centres de formation d'apprentis et sections d'apprentissage.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a ensuite procédé à une **réorientation de la part « hors quota » de la taxe d'apprentissage, affectée librement par les entreprises**, notamment vers des établissements d'enseignement professionnel et technologique gérés par des organismes à but non lucratif et réalisant des actions soumises à un suivi pédagogique encadré par les ministères dont ils relèvent.

Enfin, **elle a rationalisé le réseau de collecte de la taxe d'apprentissage** afin d'améliorer la transparence et la lisibilité des circuits de financement de l'apprentissage. Désormais, au niveau national, seuls les organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA) peuvent être habilités à collecter la taxe d'apprentissage des entreprises qui leur versent déjà la contribution formation professionnelle continue. Au niveau régional, l'habilitation sera délivrée à un organisme collecteur de la taxe d'apprentissage (OCTA) consulaire régional désigné par une convention préalable conclue avec les chambres consulaires de la région.

L'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2014 a déterminé les montants des différentes fractions de répartition du produit de la taxe d'apprentissage, notamment la **nouvelle fraction affectée directement aux régions (51 %)** et la fraction affectée aux centres de formation des apprentis et aux sections d'apprentissage (26 %). Par ailleurs, afin de simplifier les démarches des entreprises de 250 salariés et plus qui dépassent le quota d'alternants de 4 %, la subvention « bonus alternants » est désormais déduite de la taxe d'apprentissage due.

Le montant de la ressource régionale composée de la fraction régionale complétée par une part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), permet de maintenir le niveau actuel des ressources versées par l'État aux régions au titre de l'apprentissage.

Par ailleurs, le financement des formations initiales technologiques et professionnelles en dehors de l'apprentissage est préservé avec un taux de 23 %.

Source : réponse au questionnaire budgétaire 2015

L'année 2015 a constitué la première année de mise en œuvre de cette réforme.

2. Un niveau de recettes supérieur aux prévisions

Compte tenu du **dynamisme de la collecte de la taxe d'apprentissage** et de recettes diverses plus élevées que ce qui était prévu, **les recettes du CAS « FNDMA » ont été supérieures de 7,6 millions d'euros aux prévisions** (1,498 milliard d'euros pour une prévision qui avait été fixée à 1,49 milliard d'euros).

2,27 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été ouverts par arrêté du 20 novembre 2015. Le reliquat devrait être versé aux régions au titre de l'exercice 2016.

M. DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

**COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE
« GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES
DE L’UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN, DES
SYSTÈMES ET DES INFRASTRUCTURES DE
TÉLÉCOMMUNICATIONS DE L’ÉTAT »**

M. DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

S O M M A I R E

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 454 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 456 |
| 1. <i>Un niveau de recettes inférieur aux prévisions, une cession des fréquences de 700 MHz intervenue tardivement.....</i> | <i>456</i> |
| 2. <i>La rebudgétisation des crédits du CAS « Fréquences » en fin d’exercice.....</i> | <i>456</i> |
| 3. <i>La clôture du compte d’affectation spéciale par la loi de finances pour 2016</i> | <i>457</i> |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

Le CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunication de l'État » dit CAS « Fréquences » a été créé par l'article 54 de la loi de finances pour 2009¹.

Il comprend trois programmes :

- le programme 761 « Désendettement de l'État », qui vise à *« contribuer, grâce à la meilleure valorisation possible du domaine public, que constituent les fréquences hertziennes, au désendettement de l'État »* et qui retrace en recette *« une part du produit des redevances versées par les opérateurs privés pour l'utilisation des fréquences libérées par les ministères »*. Ce programme n'a bénéficié d'aucun crédit depuis la création du CAS ;

- le programme 762 « Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques », qui a pour objet *« la réalisation du plan d'acquisition, d'adaptation et d'entretien des équipements participant à l'optimisation de l'utilisation du spectre hertzien ou à l'interception et au traitement des émissions électromagnétiques à des fins de surveillance ou de renseignement »* ;

- le programme 763 « Optimisation du spectre hertzien et des infrastructures du réseau physique de télécommunications du ministère de l'intérieur. Ce programme n'a bénéficié d'aucun crédit depuis sa création en 2013.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

M. DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Exécution des crédits du CAS « Fréquences » par programme en 2015

(en millions d'euros et en %)

| | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 | Exécution 2015 / exéc. 2014 | Exécution 2015 / LFI 2015 |
|---|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| Désendettement de l'État | | | | | |
| AE | | | | | |
| CP | | | | | |
| Optimisation de l'usage du spectre hertzien et des infrastructures du réseau physique de télécommunications du ministère de l'intérieur | | | | | |
| AE | | | | | |
| CP | | | | | |
| Optimisation de l'usage du spectre hertzien et interception et traitement des émissions électromagnétiques (ministère de la défense) | | | | | |
| AE | 16,8 | 2 167,0 | 19,5 | 16,10 % | - 99,10 % |
| CP | 15,9 | 2 167,0 | 15,5 | - 2,63 % | - 99,28 % |
| Total | | | | | |
| AE | 16,8 | 2 167,0 | 19,5 | 16,10 % | - 99,10 % |
| CP | 15,9 | 2 167,0 | 15,5 | - 2,63 % | - 99,28 % |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Le CAS « Fréquences » était doté pour 2015 de **2,167 milliards d'euros en AE comme en CP**. Ses crédits, uniquement portés par le programme 762, devaient être issus :

- à hauteur de 23 millions d'euros, des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires ;

- à hauteur de 2,144 milliards d'euros, du produit de la **cession de la bande des fréquences comprises entre 694 MHz et 790 MHz (dite « bande des 700 MHz »)**, libérée par les évolutions de format de la télévision terrestre numérique (TNT), ainsi que le prévoyait l'article 40 de la loi de finances pour 2015.

Le transfert des crédits du CAS vers la mission « Défense » en fin d'année 2015 (cf. *infra*) a conduit à l'annulation de la plus grande partie des crédits du CAS, à hauteur de 2,144 milliards d'euros en AE et de 2,148 milliards d'euros en CP.

Les dépenses totales du programme 762 se sont élevées à 15,5 millions d'euros et ont permis le financement d'opérations d'armement.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Un niveau de recettes inférieur aux prévisions, une cession des fréquences de 700 MHz intervenue tardivement

Les redevances acquittées par les opérateurs de téléphonie au titre de l'utilisation des fréquences attribuées en 2011 et en 2012 n'ont atteint que 15,69 millions d'euros, contre 23 millions d'euros prévus en loi de finances.

Évolution de l'équilibre du compte

(en millions d'euros)

| | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Prévision | Exécution | Prévision | Exécution | Prévision | Exécution | Prévision | Exécution |
| Recettes | 900,0 | 1 319,5 | 0,0 | 0,0 | 11,0 | 15,8 | 2 167,0 | 15,7 |
| Dépenses | 900,0 | 1 100,0 | 1 067,0 | 1 066,2 | 11,0 | 15,9 | 2 167,0 | 15,5 |
| Solde | 0,0 | 219,5 | -1 067,0 | -1 066,2 | 0,0 | -0,1 | 0,0 | 0,2 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Par ailleurs, comme le note la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution 2015, « la cession des fréquences s'est concrétisée le 8 décembre 2015 avec l'attribution par l'ARCEP des autorisations pour 2 798 M€. Toutefois, conformément aux dispositions fixées en juin 2015, seul un quart du prix de cession (700 M€) était exigible en 2015 et, en pratique, aucune recette n'a pu être effectivement encaissée au titre de la cession des fréquences de 700 MHz ».

Cette situation confirme l'analyse de votre rapporteur spécial qui estimait, dans son rapport sur les crédits 2015 de la mission « Défense », que « si le Premier ministre a bien lancé le processus d'attribution en septembre dernier, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ne devrait lancer l'appel d'offre qu'au milieu de l'année prochaine, compte tenu des délais de consultation et de rédaction du cahier des charges, et l'attribution des fréquences ne sera pas possible, selon toute vraisemblance, avant la fin de cette même année ».

2. La rebudgétisation des crédits du CAS « Fréquences » en fin d'exercice

La loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions

M. DOMINIQUE DE LEGGE, RAPPORTEUR SPÉCIAL

concernant la défense a prévu le remplacement des crédits issus du CAS « Fréquences » par des crédits budgétaires à hauteur de 2,144 milliards d'euros en AE comme en CP afin de **sécuriser les ressources financières du ministère de la défense**.

Cette rebudgétisation des crédits du CAS « Fréquences » a été mise en œuvre par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2015¹.

Si cette mesure répond à une préoccupation exprimée par le Sénat, votre rapporteur spécial note que **son caractère tardif ainsi que le gel de fin d'année n'ont pas permis au ministère de la défense de consommer l'intégralité des crédits ouverts** (cf. analyse de l'exécution des crédits de la mission « Défense »).

3. La clôture du compte d'affectation spéciale par la loi de finances pour 2016

Compte-tenu de la transformation des crédits issus du CAS « Fréquences » en crédits budgétaires, **l'article 47 de la loi de finances pour 2016 a procédé à la clôture de ce compte au 31 décembre 2015**.

L'article 7 du présent projet de loi de règlement procède au règlement du CAS « Fréquences » et arrête son solde créditeur au montant de 197 230,89 euros.

¹ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
« PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT
DE LA GRÈCE »**

M. SERGE DASSAULT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. UNE CONTRIBUTION À LA RÉDUCTION DE LA DETTE GRECQUE | 459 |
| II. LES VERSEMENTS DE LA FRANCE À LA GRÈCE | 460 |
| III. LES RÉTROCESSIONS DE TROP-PERÇUS À LA BANQUE DE FRANCE..... | 461 |
| IV. LE SOLDE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE | 462 |

M. SERGE DASSAULT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. UNE CONTRIBUTION À LA RÉDUCTION DE LA DETTE GRECQUE

Créé par la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012¹, le compte d'affectation spéciale (CAS) « Participation de la France au désendettement de la Grèce » traduit dans le droit national **les engagements pris par la France dans le cadre des réunions des ministres des finances de la zone euro (Eurogroupe) :**

- lors de la réunion du 20 février 2012, la France s'est engagée, aux côtés des autres États membres de la zone euro, à **reverser à la Grèce les revenus perçus et à percevoir par la Banque de France entre 2012 et 2020 sur les obligations grecques que celle-ci détient en compte propre ;**

- l'accord du 26 novembre 2012 prévoit que **les banques centrales nationales de la zone euro doivent reverser aux États membres les revenus qu'elles reçoivent des obligations grecques détenues au titre du Programme pour les marchés de titres (PMT), ou Security Market Programme (SMP), qui sont ensuite restitués à la Grèce.**

Ces deux initiatives s'inscrivent parmi les différentes mesures tendant à réduire la dette publique grecque et à rétablir la soutenabilité de celle-ci ; le taux d'endettement de la Grèce a, en effet, crû continuellement, approchant 180 % du PIB en 2015, selon les dernières données publiées par la Commission européenne².

Aussi, les transferts financiers opérés au profit de la Grèce dans ce cadre sont inscrits au sein du programme 795 du présent compte d'affectation spéciale, dont le responsable est le directeur général du Trésor.

Le choix de recourir à un compte d'affectation spéciale (CAS) pour faire transiter ces flux connaît deux justifications³. En premier lieu, il convient de rappeler **l'interdiction du financement monétaire des États membres de la zone euro par les banques centrales nationales** prévue par l'article 123 du traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). En second lieu, il était nécessaire **d'isoler ces opérations spécifiques au sein du budget de l'État.**

Ainsi, le compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce » retrace :

- **en recettes**, le produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France au titre de la restitution des revenus qu'elle a perçus sur les titres grecs. Celui-ci s'est élevé à **309 millions d'euros en 2015 ;**

¹ Article 21 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

² Commission européenne, « European Economic Forecast. Winter 2016 », Institutional Paper 20, février 2016.

³ Conformément à l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les « comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, les opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

- **en dépenses**, d'une part, le versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus précités (cf. programme 795) et, d'autre part, les rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France (cf. programme 796).

Récapitulation des crédits par programme et action

(en euros)

| | | Crédits exécutés 2014 | Crédits votés LFI 2015 | Crédits exécutés 2015 |
|--|----|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| 795 - Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs | | | | |
| Action 01* | AE | 0 | 0 | 0 |
| | CP | 101 800 000 | 123 500 000 | 0 |
| Action 02** | AE | 399 000 000 | 309 000 000 | 0 |
| | CP | 399 000 000 | 432 500 000 | 0 |
| 796 - Rétrocession de trop-perçus à la Banque de France | | | | |
| - | AE | 0 | 0 | 0 |
| | CP | 0 | 0 | 0 |

* Action 01 - Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre.

** Action 02 - Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus au titre du portefeuille dit SMP.

Sources : rapport annuel de performances pour 2015 et projet annuel de performances pour 2015 du compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce »

II. LES VERSEMENTS DE LA FRANCE À LA GRÈCE

Le programme 795 comporte deux actions. L'action 01 concerne la mise en œuvre de l'engagement pris par les États de la zone euro le 20 février 2012, soit **le versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre**. Le montant de ce transfert devait s'élever à 754,3 millions d'euros pour la période 2012-2020¹.

L'action 02 retrace les montants correspondant au **versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus au titre du portefeuille dit SMP**. Au total, les montants reversés sur la période 2013-2025 devaient représenter 2,06 milliards d'euros².

¹ Au total, 3 950 millions d'euros devaient être rétrocédés à la Grèce par les banques centrales de la zone euro conformément aux décisions prises lors de la réunion de l'Eurogroupe du 20 février 2012, la somme de 754,3 millions d'euros correspondant à la quote-part de la Banque de France.

² Le montant total devant être reversé par les banques centrales à la Grèce en application de l'accord du 26 novembre 2012 s'élevait à 9 902 millions d'euros, la quote-part française étant de 2 060 millions d'euros.

M. SERGE DASSAULT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Toutefois, au cours de l'exercice 2015, **la consommation des crédits portés par ce programme a été nulle**. Ceci s'explique par le fait que **le dispositif des restitutions à la République hellénique a été suspendu par l'Eurogroupe lors de sa réunion du 27 juin 2015**, au cours de laquelle il a mis fin au deuxième programme d'assistance financière en raison des difficultés apparues dans le cadre des négociations avec la Grèce¹. Pour autant, le rapport annuel de performances (RAP) rattaché à la présente mission indique qu'« *il pourrait être réactivé par l'Eurogroupe, en lien avec le troisième programme d'assistance financière octroyé à la Grèce le 20 août 2015, notamment dans le cadre des mesures de dette qui pourront être examinées à l'issue de la première revue du programme courant 2016* ».

III. LES RÉTROCESSIONS DE TROP-PERÇUS À LA BANQUE DE FRANCE

Le programme 796 du présent compte d'affectation spéciale retrace **les rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France**. Si ce programme n'a jamais retracé aucun flux depuis sa création en 2012, son existence n'en présente pas moins une grande importance dans son principe.

En effet, le plan de désendettement de la Grèce adopté en juillet 2011 et mis en œuvre à compter de 2012 prévoit un certain nombre de conditionnalités en contrepartie de l'aide financière apportée à cet État. Aussi, dans le cas où les conditions d'exécution du plan de désendettement ne seraient plus réunies, il y aurait lieu de **revoir les modalités selon lesquelles la France rétrocède à la Grèce les revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre ou au titre du portefeuille dit SMP**. Ainsi que le rappelle le rapport annuel de performances associé au compte d'affectation spéciale, les conventions du 3 mai 2012 et du 26 juin 2013 entre l'État et la Banque de France prévoient que « *le dispositif sera revu dans l'hypothèse d'une rupture par la Grèce des conditions contractuelles fixées par le plan, ou d'une restructuration des titres détenus par la Banque de France ou de l'annonce par le Fonds monétaire international et/ou de l'Union européenne de l'interruption de leur soutien financier en raison d'une rupture par la Grèce des conditions qui y sont attachées* ».

Dès lors, le présent programme porterait, le cas échéant, la restitution à la Banque de France de tout ou partie des sommes versées au présent compte d'affectation spéciale dans l'hypothèse d'une remise en cause du plan de désendettement de la Grèce. Toutefois, aucun flux n'a dû être enregistré au titre du présent programme en 2015, dès lors que les restitutions à la République hellénique ne sont, à ce jour, que suspendues, comme cela a été indiqué précédemment.

¹ Cf. rapport d'information n° 599 (2014-2015) sur les risques financiers pour la France inhérents à un éventuel défaut grec fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat, juillet 2015.

IV. LE SOLDE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

Le versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre ayant été nul en 2015, pour les raisons qui ont été évoquées précédemment, **le solde du présent compte d'affectation spéciale s'est élevé à 309 millions d'euros, soit la totalité des recettes afférentes à l'exercice**, alors que la loi de finances initiale prévoyait un déficit de 123,5 millions d'euros.

Solde du compte d'affectation spéciale

(en euros)

| Programme <i>Prévision de la LFI</i> Exécution | Recettes | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Solde |
|--|----------------------------|-------------------------------|------------------------|------------------------------|
| 795 - Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs | | 309 000 000 0 | 432 500 000 0 | |
| 795 - Rétrocession de trop-perçus à la Banque de France | | 0 0 | 0 0 | |
| Total | 309 000 000 309 000 000 | 309 000 000 0 | 432 500 000 0 | - 123 500 000 309 000 000 |

Source : rapport annuel de performances pour 2015 du compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce »

Aussi la présente mission contribue-t-elle significativement, pour près de 23 %, à l'excédent constaté sur les comptes d'affectation spéciale (CAS) pris dans leur ensemble en 2015, d'un montant de 1 319 millions d'euros.

COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT »

M. MAURICE VINCENT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015 | 464 |
| 1. <i>L'impossibilité de comparer l'exécution à la prévision</i> | 464 |
| 2. <i>Un montant de cessions élevé</i> | 464 |
| 3. <i>Une contribution au désendettement plus faible qu'escompté</i> | 466 |
| 4. <i>Un solde quasi-équilibré</i> | 467 |
| II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 468 |
| 1. <i>Une politique de gestion active des participations facilitée par l'adoption des droits de vote doubles</i> | 468 |
| 2. <i>La nécessité d'une nouvelle stratégie pour assurer la soutenabilité du compte</i> | 470 |
| 3. <i>Un dispositif de performance aux résultats contrastés, en raison des difficultés du secteur énergétique</i> | 471 |
| 4. <i>Un dispositif de performance qui demeure inadapté</i> | 472 |

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

1. L'impossibilité de comparer l'exécution à la prévision

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État » constitue le **support budgétaire des opérations conduites par l'État en tant qu'actionnaire**, via l'Agence des participations de l'État (APE).

Sur le plan des recettes, le compte spécial retrace, à titre principal, les produits des cessions de participations conduites par l'État actionnaire. Sur le plan des dépenses, il a pour objet de financer de nouvelles prises de participation¹ et de contribuer au désendettement de l'État².

Pour des raisons de confidentialité et d'opportunité parfaitement compréhensibles, le Gouvernement refuse toutefois de s'engager sur un montant de cessions pour l'année à venir. Comme chaque année, le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015 indiquait ainsi que *« pour des raisons de confidentialité, inhérentes notamment à la réalisation de cessions de titres de sociétés cotées, il n'est pas possible au stade de l'élaboration du projet de loi de finances, de détailler la nature des cessions envisagées. La stratégie de cession dépend en effet très largement de la situation des marchés, très difficile à anticiper, des projets stratégiques des entreprises intéressées, de l'évolution de leurs alliances ainsi que des orientations industrielles retenues par le Gouvernement. Dans ce contexte, le responsable du programme évalue les opportunités, en ligne avec les lignes directrices de l'État actionnaire, et peut proposer au ministre de réaliser une opération »*.

De ce fait, le compte spécial présente une particularité : la prévision de la loi de finances initiale, tant pour les recettes que pour les dépenses, est fixée conventionnellement à cinq milliards d'euros.

En raison du caractère purement formel de cette programmation, l'exécution ne saurait donc, comme pour les autres missions, être comparée à la prévision.

2. Un montant de cessions élevé

Pour l'exercice 2015, le total des recettes s'élève à **3,45 milliards d'euros**, contre 6,87 milliards d'euros en 2014.

¹ Ces opérations relèvent alors du programme 731 « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État ».

² Ces opérations relèvent alors du programme 732 « Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État ».

M. MAURICE VINCENT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Évolution des recettes du compte spécial entre 2014 et 2015

(en millions d'euros)

| | 2014 | 2015 |
|---|----------------|----------------|
| Cessions | 1 612,8 | 2 349,6 |
| Reversement de produits | 0,6 | 0,0 |
| Reversement de dotations en capital | 219,6 | 168,9 |
| Remboursement de créances rattachées à des participations financières | 3,9 | 8,5 |
| Autres remboursements de créances | 20,0 | 118,5 |
| Versements du budget de l'État | 5 010,7 | 804,3 |
| Total | 6 867,6 | 3 449,8 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Cette évolution traduit essentiellement la diminution des opérations ne relevant pas du périmètre de l'APE, qui font l'objet à ce titre d'un versement du budget général¹. En 2015, le versement du budget de l'État de 807,3 millions d'euros s'explique à 99,5 % par les dotations en fonds propres de plusieurs actions du programme d'investissements d'avenir (PIA).

S'agissant des cessions, les recettes s'élèvent à 2,35 milliards d'euros, en hausse de 46 % par rapport à 2014.

Évolution des recettes tirées des cessions depuis 2012

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------------|-------|----------|----------|----------|
| Recettes tirées des cessions | 0,298 | 2 735,96 | 1 613,39 | 2 349,61 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Les trois principales opérations réalisées correspondent à :

- la cession de 27,5 millions de titres **Safran**, pour un montant total de 1,79 milliard d'euros ;

- l'ouverture du capital de l'aéroport de **Toulouse Blagnac**, pour un montant de 308 millions d'euros ;

- la cession de 0,48 % du capital de la société **Engie (GDF-Suez)**, pour un total de 206 millions d'euros.

¹ En 2014, le versement de la cinquième tranche du Mécanisme européen de stabilité (MES) et les dotations en capital de plusieurs actions du programme d'investissements d'avenir avaient respectivement nécessité des versements de 3,26 milliards d'euros et de 1,75 milliard d'euros depuis le budget général.

3. Une contribution au désendettement plus faible qu'escompté

S'agissant des dépenses, le montant total s'élève à **3,42 milliards d'euros** au titre de l'année 2015.

Dépenses du compte spécial en 2015

(en millions d'euros)

| | Dépenses |
|---|----------|
| Augmentations de capital | 1 272 |
| <i>dont...</i> | |
| <i>Programme d'investissements d'avenir</i> | 900 |
| <i>Agence française de développement</i> | 280 |
| <i>Laboratoire français du fractionnement et de biotechnologies</i> | 230 |
| <i>Banques multilatérales de développement</i> | 59 |
| <i>Compagnie générale maritime et financière</i> | 45 |
| Achats ou souscriptions de titres | 1 295 |
| <i>dont...</i> | |
| <i>Renault</i> | 1 256 |
| <i>Air France-KLM</i> | 42 |
| <i>AFPA</i> | 40 |
| Autres | 4 |
| Prestations de services | 50 |
| Désendettement de l'État | 800 |
| Total | 3 419 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires et la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes)

À titre de rappel, le volet « dépenses » de l'exercice 2014 avait été marqué par la **reprise de la politique de désendettement** financée par des cessions de participations, abandonnée entre 2007 et 2013.

Si cette reprise se **confirme** en 2015, avec un versement de 800 millions d'euros à la Caisse de la dette publique, **ce montant ne représente que 23 % du total des dépenses du compte en exécution** (36 % après exclusion des dépenses ne relevant pas du périmètre de l'APE), à comparer avec l'objectif de 80 % fixé en loi de finances initiale.

M. MAURICE VINCENT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Contribution du compte au désendettement de l'État

(en millions d'euros)

| | Exécution 2014 | LFI 2015 | LFR 2015 | Exécution 2015 |
|--|----------------|----------|----------|----------------|
| Versement à la Caisse de la dette publique | 1 500 | 4 000 | 2 000 | 800 |
| Part du versement dans le total des dépenses du compte | 21 % | 80 % | 40 % | 23 % |
| Part du versement dans le total des dépenses à l'exclusion de celles ne relevant pas du périmètre de l'APE | 38 % | - | - | 36 % |

Note de lecture : les dépenses ne relevant pas du périmètre de l'APE correspondent principalement aux redéploiements du programme d'investissements d'avenir (PIA) et aux versements réalisés au profit du Mécanisme européen de stabilité (MES).

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires et les données de la Cour des comptes)

4. Un solde quasi-équilibré

Au total, la différence entre les dépenses et les recettes fait apparaître un **solde légèrement positif** (+ 30 millions d'euros).

Solde des exercices 2014 et 2015

(en millions d'euros)

| | 2014 | 2015 |
|----------------------------|--------------|-----------|
| Recettes | 6 867,7 | 3 449,8 |
| Dépenses | 7 285,7 | 3 419,8 |
| Solde de l'exercice | - 418 | 30 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ainsi, le solde cumulé du compte spécial faisant l'objet d'un report en fin d'exercice s'élève à **2,4 milliards d'euros**.

Évolution du solde cumulé du compte depuis 2012

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|
| Solde de l'exercice | - 494 | 1 220 | - 418 | 30 |
| Solde cumulé | 1 567 | 2 787 | 2 369 | 2 399 |

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Une politique de gestion active des participations facilitée par l'adoption des droits de vote doubles

Votre rapporteur spécial **se félicite de la poursuite de la politique de « gestion active » des participations**, marquée notamment par la cession des titres Safran, pour un montant total de 1,79 milliard d'euros.

Cette politique, qui consiste pour l'État à réduire certaines de ses participations historiques, dès lors que le niveau de contrôle ou d'influence n'est pas significativement affecté, permet en effet de *« contribuer à l'effort de désendettement et de réinvestir dans des entreprises de secteurs porteurs de développement économique »*¹.

Dans ce cadre, la loi dite « Florange »² permet, *via l'instauration de droits de vote doubles, d'augmenter les marges de manœuvre de l'État actionnaire, en desserrant notamment la contrainte que peuvent représenter les seuils minimum de détention publique fixés par le législateur*. Comme le souligne la Cour des comptes, le développement des droits de vote doubles contribue à expliquer la hausse de 6,5 milliards d'euros de la valeur du portefeuille coté juridiquement cessible de l'État observée en 2015, en dépit d'une baisse de 10,2 milliards d'euros de la valeur globale du portefeuille³.

À titre d'illustration, avec la cession de 0,48 % du capital d'Engie, le niveau de détention publique est passé temporairement sous le minimum légal d'un tiers. Toutefois, l'instauration de droits de vote doubles a permis à l'État de revenir dès le 2 avril 2016 à un niveau de détention supérieur au minimum légal.

Aussi, il apparaît tout à fait légitime pour l'État de soutenir activement la mise en place de droits de vote doubles, qui permet par ailleurs de favoriser l'émergence d'un bloc stable d'actionnaires de référence au sein des entreprises concernées.

Dans le cas de Renault, votre rapporteur spécial soutient pleinement la décision d'acquérir temporairement 14 millions de titres, compte tenu de l'opposition manifestée par la direction à l'introduction de droits de vote doubles.

Cette opération conduit néanmoins à s'interroger sur la transparence de certaines décisions de l'État actionnaire. Si l'objectif initial était de revendre les titres Renault avant la fin de l'année, l'État a

¹ Communiqué de presse de l'APE du 30 novembre 2015.

² Loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle.

³ La valeur du portefeuille coté juridiquement cessible de l'État s'élève désormais 33,8 milliards d'euros, pour une valeur globale de 67,5 milliards d'euros. Cf. Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire 2015, p. 6

M. MAURICE VINCENT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

légitimement souhaité se prémunir contre une éventuelle baisse de leur valeur en souscrivant auprès de Deutsche Bank des options, dont le dénouement était échelonné linéairement entre le 7 octobre 2015 et le 28 décembre 2015. Sur cette période, lorsque le cours de l'action Renault était inférieur au prix d'exercice des options d'achats détenues par l'État, Deutsche Bank a donc versé à l'État la différence entre le prix d'exercice et le cours du jour. Pourtant, ces versements en numéraire ne figurent pas au CAS « Participations financières de l'État ». Interrogée sur ce point, l'APE a justifié cette absence de transparence par la nécessité de limiter toute diffusion d'informations sur le coût total de l'opération, afin d'éviter de révéler aux marchés le « *point d'équilibre* ».

Votre rapporteur spécial estime néanmoins que **ces informations auraient pu être rendues publiques** dans la mesure où il est possible, à partir des informations disponibles dans la presse sur la couverture, d'obtenir une bonne approximation des montants en jeu.

Un cadre de gestion affaibli par le recours accru à des holdings ?

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes souligne comme l'an passé que le cadre de gestion du CAS pourrait être fragilisé par le recours accru à des holdings¹. Si cette évolution offre une souplesse de gestion accrue à l'État actionnaire, elle est en effet susceptible de rendre moins lisible, d'un point de vue budgétaire et patrimonial, les opérations conduites, dans la mesure où elles ne font plus systématiquement l'objet d'une inscription sur le CAS « Participations financières de l'État ».

Il doit toutefois être noté que l'APE s'est engagée à retracer l'ensemble des opérations conduites par ces entités dans les documents budgétaires et à inclure ces opérations dans le périmètre des indicateurs de performance pertinents².

Par ailleurs, la Cour des comptes estime que les redéploiements de crédits du PIA vers le CAS « Participations financières de l'État » auraient dû faire l'objet d'une autorisation en loi de finances, conformément aux recommandations formulées dans le cadre de son rapport public thématique 2015³.

Source : commission des finances du Sénat

¹ À titre d'exemple, la Cour des comptes mentionne la création de Holding SP afin de regrouper l'ensemble des participations publiques de l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIP).

² Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire 2015, p. 35

³ Cour des comptes, rapport public thématique 2015, Le programme d'investissement d'avenir, Annexe 4, p. 127 : « Enfin, dans certains cas, les redéploiements impliquent une modification substantielle de l'autorisation parlementaire et doivent donc faire l'objet d'une autorisation en loi de finances. Il s'agit particulièrement des cas (...) où la nature des crédits est différente (exemple : passage d'une intervention en subvention à une intervention en fonds propres à partir du CAS PFE). »

2. La nécessité d'une nouvelle stratégie pour assurer la soutenabilité du compte

À l'issue de l'exercice 2015, le solde cumulé du compte spécial s'établit à 2,4 milliards d'euros.

Pour autant, ce montant n'apparaît pas suffisant pour assurer l'ensemble des dépenses auxquelles le compte pourrait devoir faire face à court ou moyen terme, dans un contexte marqué par la nécessité de recapitaliser le secteur énergétique français.

Évaluation du besoin de financement potentiel du compte

(en millions d'euros)

| Dépenses | Montant | Horizon |
|---|---------|-----------------------|
| <i>Dépenses prévues</i> | | |
| Agence française de développement | 280 | 2016 |
| Banques multilatérales de développement | 250 | 2016 |
| Prêt Société territoriale calédonienne de participation industrielle | 200 | 2016 |
| Dotations Fonds de financement du logement intermédiaire | 54 | 2016 |
| Augmentation de capital du Laboratoire du fractionnement et des biotechnologies | 40 | 2016 |
| <i>Dépenses supplémentaires potentielles</i> | | |
| Recapitalisation Areva | 3 500 | Fin 2016 / début 2017 |
| Recapitalisation EDF | 3 000 | Fin 2016 / début 2017 |
| Levée options d'achat Alstom | 2 018 | D'ici fin 2017 |
| Libération capital Bpifrance | 1 150 | D'ici juillet 2018 |
| Total | 10 492 | |
| Solde cumulé à l'issue de l'exercice 2015 | 2 399 | |
| Besoin de financement potentiel | 8 093 | |

Note de lecture : le montant retenu pour la recapitalisation d'Areva et d'EDF correspond à l'estimation du Commissaire aux participations de l'État (Les Échos, 17 mai 2016) ; le coût de la levée totale des options d'achat Alstom a été calculé à partir du cours plancher prévu par l'accord de prêt ; le solde du capital de Bpifrance doit être libéré par l'État dans le délai légal de cinq ans conformément à l'article L. 225-144 du code de commerce.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires, les réponses au questionnaire adressé à l'APE, les notes d'exécution budgétaire 2014 et 2015 de la Cour des comptes ainsi que les déclarations publiques du Commissaire aux participations de l'État)

Pour répondre à ce besoin de financement potentiel, il n'existe à l'heure actuelle qu'une seule recette annoncée, liée à la cession des participations majoritaires détenues par l'État au capital des sociétés de gestion des aéroports de Nice et de Lyon. Or, les estimations situent la valorisation de la participation de l'État entre 900 millions d'euros et un

M. MAURICE VINCENT, RAPPORTEUR SPÉCIAL

milliard d'euros s'agissant de l'aéroport de Nice et aux environs de 540 millions d'euros s'agissant de l'aéroport de Lyon.

En conséquence, l'État actionnaire pourrait être contraint de dégager à court ou moyen terme plusieurs milliards d'euros de recettes tirées des cessions, dans un contexte de marché pourtant particulièrement défavorable.

Aussi, afin de préserver les intérêts patrimoniaux de l'État, il apparaît nécessaire d'envisager une stratégie alternative.

Tout d'abord, le besoin de financement potentiel pourrait conduire à une **« pause » dans la contribution du CAS à la politique de désendettement**, dans un contexte de taux bas prolongés. À ce titre, votre rapporteur spécial partage les propos tenus par le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique devant votre commission le 25 mai 2016 : *« l'objectif de contribution au désendettement doit demeurer mais, patrimoniallement, ce serait se tirer une balle dans le pied que d'utiliser le capital du compte d'affectation spéciale pour se désendetter, en nous obligeant à céder des titres dans un contexte de marché défavorable »*¹.

Si cette évolution n'était pas suffisante pour couvrir les besoins de financement et que le contexte de marché demeurerait défavorable, **une contribution du budget général pourrait opportunément être envisagée**. À cet égard, il peut être noté que la recapitalisation de France Télécom en 2002, réalisée dans un contexte de marché très défavorable, n'avait pas été réalisée par le biais du compte d'affectation spéciale des produits de cessions de titres, droits et parts de sociétés n° 902-24².

3. Un dispositif de performance aux résultats contrastés, en raison des difficultés du secteur énergétique

Les indicateurs de l'objectif n° 1 du programme 731 « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État » **retracent l'évolution des paramètres financiers du portefeuille de l'État actionnaire**. En 2015, la rentabilité du portefeuille s'élève à - 9,82 %, pour une cible de 6 %. À titre de comparaison, la performance du CAC 40 au cours de la même période est de 12,06 %.

Cette mauvaise performance s'explique principalement par le poids du secteur énergétique, qui représentait 61,7 % du portefeuille au 30 avril 2015, et plus particulièrement de la participation détenue au sein d'EDF (43 % du portefeuille).

¹ *Compte rendu de la commission des finances, Audition d'Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, 25 mai 2016.*

² *Cf. rapport n° 222 (2002-2003) fait par Pierre Hérisson au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de loi modifiant l'article 1^{er}-1 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.*

S'agissant de l'objectif n° 2 « Assurer le succès des opérations de cessions des participations financières », qui reflète plus directement la performance de l'APE dans la mesure où il permet d'évaluer les conditions d'exécution des opérations menées, **les résultats sont en revanche particulièrement satisfaisants.**

En effet, l'État a cédé ses participations en 2015 dans des conditions de marché très favorables : l'écart entre les recettes de cessions et la valeur boursière moyenne des six derniers mois précédant et suivant chaque opération a représenté 8,73 % des recettes de cessions, contre 3 % en 2014 et 0,13 % en 2013.

4. Un dispositif de performance qui demeure inadapté

Les indicateurs de performance associés au présent compte spécial présentent des faiblesses relevées chaque année tant par votre rapporteur spécial que par la Cour des comptes.

Ainsi, **près de la moitié des résultats des indicateurs ne sont pas renseignés pour l'exercice 2015**, compte tenu notamment de la date à laquelle les comptes des entreprises sont arrêtés. Par ailleurs, **aucun objectif n'est fixé** pour ces indicateurs.

Aussi, votre rapporteur spécial s'associe pleinement aux remarques de la Cour des comptes appelant à une **relance de la réflexion sur la refonte du dispositif de performance du compte.**

COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

M. JEAN-CLAUDE BOULARD, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| 1. Une gestion prudente du CAS | 475 |
| 2. Des opérations discutables | 476 |
| 3. Un fonds de roulement qui continue de croître | 477 |
| 4. Un contexte qui demeure incertain à court et moyen terme | 478 |
| 5. La poursuite des effets structurels d’équilibrage des réformes des retraites publiques... .. | 479 |
| 6. ... trouve sa traduction dans le compte général de l’État enregistre une baisse des engagements de retraite à l’horizon 2050 | 480 |
| 7. La préoccupation accrue du suivi de la performance en matière de gestion des pensions de retraite des fonctionnaires est encore incomplète | 482 |

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » retrace principalement, en **recettes**, les contributions versées par les employeurs (46,5 milliards d'euros en 2015) et les cotisations des agents publics de l'État (5,9 milliards d'euros en 2015), et, en **dépenses**, les pensions de retraite des agents civils et militaires de l'État et de ses opérateurs (56,5 milliards d'euros en 2015). Il est décomposé en trois programmes comme le montre le tableau ci-dessous.

À la **clôture** de l'exercice 2015, le solde du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » s'est élevé à **779,2 millions d'euros**, contre une prévision de **727,4 millions d'euros en loi de finances initiale**.

Le CAS a bénéficié de reports de crédits à partir de l'exercice précédent. Les reports de crédits disponibles en fin d'année 2014 ont atteint 988,4 millions d'euros (767 millions d'euros lors de l'exercice précédent). Ils ont porté les crédits ouverts pour l'exercice à 57,830 milliards d'euros.

Ils ont donné lieu à une restructuration des crédits au bénéfice des programmes 741 et 742 (32,2 et 13,9 millions d'euros respectivement) par économies de reports sur le programme 743 (pour 46,1 millions d'euros) (voir *infra*).

Équilibre en recettes et en dépenses du CAS « Pensions » en 2014

(crédits de paiement, en millions d'euros)

| | Recettes | | Dépenses | | | Écart dépenses 2015 par rapport à | | Solde | |
|---|---------------|------------------------|------------------------|---------------|------------------------|--------------------------------------|--------------|-----------------------|-------------------|
| | LFI 2015 | Exécu- tion 2015 | Exécu- tion 2014 | LFI 2015 | Exécu- tion 2015 | Exécu- tion 2014 | LFI 2015 | Prévision LFI 2015 | Exécution 2015 |
| Programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » | 53 482 | 53 301 | 52 146 | 52 789 | 52 536 | +0,1% | -0,5% | 693 | + 765 |
| Programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'État » | 1 959 | 1 958 | 1 909 | 1 925 | 1 902 | -0,1% | -1,2% | 34 | + 54 |
| Programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » | 2 126 | 2 054 | 2 224 | 2 127 | 2 095 | -6,4% | -1,5% | 0 | -40 |
| Total mission | 57 569 | 57 313 | 56 279 | 56 842 | 56 534 | +0,04% | -0,5% | 727 | 779 |

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Pensions » annexé au projet de loi de règlement pour 2014)

1. Une gestion prudente du CAS

En 2015, les dépenses de pensions civiles et militaires sont très proches des prévisions initiales (- 0,5 %). L'écart n'est que de 308 millions d'euros.

Il s'élargit lorsqu'on prend en compte les mouvements de crédits intervenus en cours de gestion pour atteindre 1,296 milliard d'euros.

Nulle annulation n'a frappé les crédits disponibles de sorte que ces crédits ont été reportés sur 2016.

Cette décision de gestion peut apparaître excessivement prudente lorsqu'on considère les données de dépenses du compte.

Celles-ci continuent à progresser par rapport à l'exécution 2014, mais sur un rythme très modéré (+ 0,04 % contre + 1,2 % de 2013 à 2014).

Toutefois, il faut tenir compte de plusieurs incertitudes.

Ainsi, la sous-exécution observée en 2015 doit beaucoup à une révision de l'inflation qui a permis d'économiser près de 100 millions d'euros sur les dépenses de pension civiles et militaires. En outre, elle résulte d'évolutions essentiellement techniques en lien avec la gestion des affiliations rétroactives qui permettent aux fonctionnaires, notamment les militaires quittant l'armée, d'être affiliés aux régimes de retraites de droit commun. Une sous-exécution de l'ordre de 168 millions d'euros a pu être constatée sur ce point.

Du côté des recettes, elles sont un peu moins fructueuses que prévu (- 256 millions d'euros) avec un écart atteignant 181 millions d'euros au titre du programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité ». Mais, la moins-value de recettes est inférieure à celle, de 326 millions d'euros, constatée lors de l'exercice précédent. Les prévisions de cotisations salariales sont tenues. En revanche, les cotisations versées par les ministères au titre des pensions civiles sont plus éloignées des prévisions.

Enfin, force est d'observer qu'au vu des masses financières retracées sur le compte, les écarts constatés par rapport à la prévision initiale apparaissent marginaux. Il en va de même des crédits reportés sur l'année suivante.

2. Des opérations discutables

Une sous-exécution des crédits du programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » est apparue. Cependant, elle a été limitée à 33 millions d'euros.

Pourtant, les recettes, qui proviennent de la mission « Anciens combattants », ont été minorées en gestion, de 40 millions d'euros. Combiné aux moins-values de recettes observées en exécution, cette minoration a entraîné l'apparition d'un solde négatif en gestion, pour 40,1 millions d'euros, qui contraste avec une situation globale marquée par un excédent du CAS.

Ceci ne constitue pas une irrégularité dans la mesure où la condition de disponibilité des recettes pour consommer les crédits s'apprécie au niveau général du CAS. Pour autant, il en résulte une réduction sensible du fonds de roulement de cette section du CAS ramené à 19 millions d'euros soit moins d'une semaine de dépenses.

En revanche, constitue plus sûrement une irrégularité l'un des reports croisés mentionnés *supra*. La section 743 du CAS est un compte miroir qui est principalement destiné à financer les dépenses d'indemnisation et de réparation des invalides et victimes de guerre. Ces dépenses sont d'une nature singulière. Elles échappent à la logique

M. JEAN-CLAUDE BOULARD, RAPPORTEUR SPÉCIAL

contributive des autres sections du CAS. Les dépenses n'étant pas de même nature, ces reports, qui ont atteint 46,1 millions d'euros peuvent être considérés comme irréguliers.

Ajoutons que l'utilité de ce report qui ne tenait pas dans la nécessité de couvrir des dépenses insuffisamment provisionnées semble avoir été assez étrangère à la logique générale des reports de crédits.

3. Un fonds de roulement qui continue de croître

Le résultat prévisionnel du CAS s'élevait à 727,4 millions d'euros. L'exécution a vu apparaître un écart positif de 52 millions d'euros entre le solde prévu et le résultat constaté en 2015 pour un excédent de recettes sur les dépenses de 779 millions d'euros.

Malgré de légères moins-values de recettes, la sous-exécution des crédits ouverts en LFI a permis d'aboutir à un résultat encore meilleur que prévu.

Au 31 décembre 2014, le solde cumulé du CAS « Pensions » s'élevait à **1,6 milliard d'euros**. En prévision, il devait atteindre **2,3 milliards d'euros fin 2015**. En exécution, il ressort à **2,4 milliards d'euros**.

Ce solde cumulé dépasse désormais le flux de recettes du programme 743 (l'excédent est encore plus fort pour le programme 742). Il est plus élevé que le niveau généralement recommandé, qui est de l'ordre de 1 milliard d'euros. Il atteste, à sa manière, de la prudence de la programmation ces dernières années.

Évolution du solde cumulé du CAS « Pensions »

(en millions d'euros)

| | Solde cumulé au 31/12/2014 | Solde exercice 2015 Prévision LFI | Solde exercice 2015 Exécution | Solde cumulé au 31/13/2015 |
|-------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|----------------------------|
| Programme 741 | 1 532,8 | 693 | 764,5 | 2 297,4 |
| Programme 742 | 28,6 | 34,4 | 54,8 | 83,4 |
| Programme 743 | 59,2 | 0,0 | -40,1 | 19,1 |
| Total CAS « Pensions » | 1 620,7 | + 727,4 | + 779,2 | 2 399,9 |

Source : rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Pensions » annexé au projet de loi de règlement pour 2014

C'est d'autant plus vrai que les retards de paiement des contributions et cotisations au CAS « Pensions » par les ministères employeurs et les établissements publics semblent désormais beaucoup plus rares¹, sinon tout à fait inexistantes.

L'existence structurelle d'un excédent des recettes sur les dépenses contraste avec la situation globale des finances publiques. Le CAS contribue à atténuer le solde négatif des administrations publiques.

Pour autant, il serait hasardeux d'en conclure que le système de pensions des fonctionnaires se trouve en état de suréquilibre. Les recettes du CAS proviennent en effet du budget général dans des proportions considérables (74,28 % pour les agents civils). Ces dépenses contribuent bien entendu à l'excédent des dépenses publiques sur les recettes.

4. Un contexte qui demeure incertain à court et moyen terme

La direction générale des finances publiques (DGFIP) a proposé une évaluation de la réforme de 2010 dont les effets sur les équilibres des régimes de retraite de la fonction publique d'État seraient en 2016 de 2,17 milliards d'euros et en 2017 de 2,47 milliards d'euros (dont 1,51 milliard d'économies sur les dépenses et 0,96 milliard de cotisations supplémentaires). L'impact de réformes dont les effets attendus passent par des changements de comportements est par nature difficile à estimer. La difficulté est d'autant plus grande que la réforme procède par des modifications incrémentales inscrites dans le temps.

Les effets des réformes sont suspendus à des modifications de comportement qu'elles recherchent mais qu'elles ne garantissent pas. D'ores et déjà, les estimations de la DGFIP ont été modérées puisque l'effet de la réforme de 2010 était précédemment estimé à 2,73 milliards d'euros en 2017.

En l'état, on note que le ralentissement des liquidations n'est pas un phénomène constant. Très sensible après l'adoption de la réforme, il hésite à se prolonger et va jusqu'à connaître une inversion (sans pour autant qu'elle soit nécessairement de tendance). Par ailleurs, le niveau moyen des pensions nouvellement liquidées continue de progresser et se trouve très supérieur à celui de la pension moyenne en stock.

Ainsi, malgré une indexation réduite aux prix, la valeur moyenne de la pension progresse plus que l'inflation tandis que la faiblesse des revalorisations salariales réduit le différentiel entre les dynamiques respectives des masses de recettes et de dépenses.

Ces facteurs de résistance de la tendance à une progression soutenue des pensions pourraient se renforcer dans le contexte de l'accord sur les

¹ En dépit de l'absence de publication des deux projets de décret prévoyant d'instaurer une date limite de versement des contributions et cotisations et une pénalité en cas de dépassement.

M. JEAN-CLAUDE BOULARD, RAPPORTEUR SPÉCIAL

parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (accord PPCR), moyennant certains délais.

5. La poursuite des effets structurels d'équilibrage des réformes des retraites publiques...

Les réformes des retraites de 2003¹ et de 2010² ont des effets notables sur les comportements de départ à la retraite des agents publics. La tendance à l'augmentation de l'âge de départ à la retraite et de la durée moyenne de cotisation se maintient

Tout d'abord, l'âge moyen à la radiation des cadres continue d'augmenter : toutes catégories confondues (actifs et sédentaires), il s'élève à **61 ans et deux mois pour les personnels civils** en 2015 (soit un peu plus d'un mois de plus qu'en 2014). S'agissant des **militaires**, l'âge moyen de radiation était de **48 ans** en 2015 (soit neuf mois de plus qu'en 2014).

Évolution des comportements de départ à la retraite des personnels civils et militaires

(en années pour l'âge de radiation
et en trimestre pour la durée de cotisation)

| | | 2013 Réalisation | 2014 Réalisation | 2015 Prévision | 2015 Réalisation |
|--|-------------------|---------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
| Age moyen à la radiation des cadres | <i>Civils</i> | 60,78 | 61,05 | 61,00 | 61,20 |
| | <i>Militaires</i> | 47,09 | 47,62 | 47,30 | 48,01 |
| Durée moyenne de cotisation au sein du régime PCMR* | <i>Civils</i> | 145,35 | 146,10 | 146,00 | 146,90 |
| | <i>Militaires</i> | 135,78 | 138,46 | 138,00 | 142,00 |

* PCMR : pensions civiles et militaires de l'État.

Source : rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Pensions » annexé au projet de loi de règlement pour 2015

Ces évolutions s'accompagnent d'un allongement de la **durée moyenne de cotisation**.

¹ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

² Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

Pour les **fonctionnaires civils elle a progressé de deux mois** en moyenne en 2015, pour atteindre un peu moins de 147 trimestres (soit 36,75 annuités).

En 2014, cette durée avait augmenté de huit mois pour les **militaires**. En 2015, l'augmentation est encore plus forte (onze mois) (six mois pour les officiers pour atteindre 160,48 trimestres - 40,12 annuités, et douze mois pour les non-officiers, pour atteindre 137,94 trimestres - 34,8 annuités).

Pour mémoire, la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites prévoit, pour tous les assurés, y compris les agents de la fonction publique, de relever la durée d'assurance minimale pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein de 41,75 annuités en 2020 à 43 annuités en 2035. Cette mesure qui tend à réduire le taux de rendement des cotisations des agents de la fonction publique exerce aussi un effet favorable sur le niveau des cotisations à hauteur de l'impact de l'allongement des carrières sur la masse salariale. Cet effet d'assiette est complété par un effet-taux.

En effet, **le taux de cotisation salariale des fonctionnaires** est censé rattraper son niveau dans le régime général des salariés. Ce rattrapage a exercé des effets significatifs en 2015. Les assiettes de cotisations du programme 741 ont été inférieures aux prévisions (- 406 millions d'euros). Cette révision a provoqué une minoration de la contribution des ministères employeurs par rapport aux prévisions. Leur progression a été amputée de 203 millions d'euros en exécution si bien qu'elles n'ont augmenté que de 238 millions par rapport à 2014 (+ 0,5%). De leur côté, les cotisations salariales ont gagné 4,8 %, la hausse du taux de cotisation salariale permettant de maintenir des recettes dynamiques. La progression des cotisations salariales atteint même 5,5 % pour les seuls fonctionnaires civils.

6. ... trouve sa traduction dans le compte général de l'État enregistre une baisse des engagements de retraite à l'horizon 2050

Le hors-bilan du compte général de l'État enregistre une réduction des dettes implicites liées aux régimes de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État.

Le compte général de l'État fait figurer en annexe deux évaluations différentes et complémentaires des engagements de l'État au titre des retraites des fonctionnaires civils et militaires de l'État.

La première repose sur la méthode des « unités de crédits projetées ». Elle consiste à calculer la somme actualisée des droits acquis au terme de l'exercice où ils sont évalués. Ces droits sont ceux des personnes retraitées mais aussi des personnes en activité compte tenu du point de leur carrière où elles sont parvenues. Cette méthode simule les dettes que devrait

M. JEAN-CLAUDE BOULARD, RAPPORTEUR SPÉCIAL

supporter le régime de retraite s'il était figé à une date donnée. La valeur des engagements de retraite estimés dans ces conditions est très sensible au taux d'actualisation employé pour les calculs. Cette sensibilité est illustrée par le passage d'une valeur de passif inscrite au hors-bilan de l'État de 1 302 milliards d'euros fin 2013 à 1 561 milliards d'euros fin 2014 (1 543 milliards après révision technique). La référence de taux d'actualisation était passée entre ces deux dates de 1,08 % (au-dessus du taux d'inflation) à 0,17 %.

Pour 2015, le taux d'actualisation a été stabilisé (+0,01 point) si bien que seuls jouent significativement le bilan des dégagements de droits (en lien avec la diminution d'une année des créances des retraités) et des accumulations de droits (en lien avec les gains des actifs). Ce bilan réduit les engagements de l'État à hauteur de 8 milliards d'euros, les droits nouvellement acquis s'élevant à 39,2 milliards d'euros contre 47,2 milliards de droits éteints.

Au total, l'évaluation des engagements de l'État en unités de crédit projetées s'élève au 31 décembre à 1 535 milliards d'euros.

Une seconde évaluation est désormais proposée avec l'évaluation des besoins de financement actualisés. Reposant sur le cumul des besoins de financement à un horizon donné (deux échéances sont envisagées soit 2115 ou 2050), elle suppose de tenir compte des effets de l'ouverture du régime de retraite. Une séquence de soldes entre les recettes (non prises en compte dans la méthode exposée ci-dessus) et les dépenses d'une année est reconstituée jusqu'au terme de la projection. À fin 2014, les estimations faisaient ressortir une capacité de financement de 80 milliards d'euros. En 2015, elle atteint 95 milliards d'euros à l'horizon 2050 (et jusqu'à 437 milliards d'euros à l'horizon 2115). L'écart entre les estimations mentionnées provient principalement de la hausse de la valeur du point d'indice de la fonction publique annoncé en cours d'année. Elle augmente l'assiette des cotisations sans effets à due proportion sur les prestations. En particulier, les pensionnés ne sont pas appelés à bénéficier d'une mesure qui, pour les cotisants, ne se traduira qu'avec retard sur le montant de leurs pensions.

Ce résultat qui est sensible aux hypothèses de calcul (taux d'actualisation, rapport démographique...), signifie que le taux de cotisation salariale (augmenté de plus de 21 % entre 2014 et 2020) autorise à anticiper une réduction de 95 milliards des dépenses du CAS au titre des pensions civiles et militaires de l'État au cours de la période entre 2015 et 2050.

À titre de complément, on peut indiquer que les mêmes exercices d'évaluation réalisés pour certains régimes spéciaux (SNCF, RATP, ENIM, SEITA...) extériorisent de leur côté un besoin de financement de 148 milliards d'euros à l'horizon 2050 (270 milliards d'euros à 2115) dont près de la moitié pour le seul régime de la SNCF.

7. La préoccupation accrue du suivi de la performance en matière de gestion des pensions de retraite des fonctionnaires est encore incomplète

L'État recourt à une diversité de services pour gérer les pensions même si la tendance est une forme de concentration des points de référence qu'accompagne un processus de dématérialisation répondant aux progrès du numérique.

L'État défraye ses partenaires et, en 2015, il a trouvé dans la réduction des frais remboursés à la Caisse des dépôts et consignations pour sa gestion du fonds spécial des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et du fonds des rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM) l'occasion d'une économie modeste mais qui témoigne que l'État sait optimiser les coûts de gestion notamment lorsqu'ils sont supportés par des tiers. La baisse atteindrait 5 % par rapport à 2014.

L'année 2014 a été marquée par des travaux d'amélioration du volet relatif aux coûts de gestion¹ de la maquette de performance du CAS « Pensions ».

Un nouvel indicateur, mesurant le **coût de gestion global d'un ressortissant des pensions civiles et militaires de retraite** a été développé et intégré au projet annuel de performances pour 2015. Cet indicateur agrège les coûts de gestion supportés par l'ensemble des acteurs de la chaîne des retraites (en comprenant les employeurs). Ce coût s'était élevé à 26,2 euros en 2014². Le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement n'en restitue, hélas, pas l'exécution.

Cet indicateur vient s'ajouter à celui relatif au **coût de gestion d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires**, introduit en 2013. Il mesure le coût moyen, pour la direction générale des finances publiques, d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de l'État. Ce coût s'établit à **13,8 euros en 2014 inférieur de 60 centimes à celui constaté en 2013**. On ne peut que regretter que la valeur de cet indicateur de gestion en 2015 ne soit pas davantage informée.

¹ Pour mémoire, les coûts de gestion des pensions civiles et militaires sont inscrits au programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Il s'agit toutefois d'un élément déterminant pour mesurer la performance de l'opérateur de gestion des pensions civiles et militaires qu'est le SRE.

² Ce coût est équivalent à un coût de 22 centimes d'euros pour 100 euros de pensions versés.

M. JEAN-CLAUDE BOULARD, RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Coût de gestion d'un ressortissant du régime
des pensions civiles et militaires de retraite**

(en euros)

| 2013 Réalisation | 2014 Réalisation | 2015 Prévision PAP 2015 | 2015 Prévision (actualisé) PAP 2015 | 2015 Réalisation | 2017 Cible |
|-----------------------------|-----------------------------|--|--|-----------------------------|-----------------------|
| 14,4 | 13,8 | 14,7 | 14,5 | ND | 15,3 |

Source : rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Pensions » annexé au projet de loi de règlement pour 2014 et projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2015

Les progrès attendus du numérique n'ont pas toujours été au rendez-vous dans le passé. Le logiciel de paie « Louvois » du ministère de la défense a connu de graves problèmes qui se sont traduits en particulier par des trop-versés.

Votre rapporteur s'interroge sur la traduction budgétaire des régularisations de cotisations prélevées sur ces excédents de soldes.

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
« SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT
CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »**

MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAULX, RAPPORTEUR SPÉCIAL

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE EN 2015 | 485 |
| II. PERSPECTIVES D'AVENIR DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE (TET)..... | 486 |

MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAULX, RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE EN 2015

Le compte d'affectation spéciale « Services de transport nationaux conventionnés de voyageurs » porte les crédits relatifs aux « trains d'équilibre du territoire » (TET), dont l'État est depuis 2011 l'autorité organisatrice¹.

Il perçoit diverses **taxes affectées** (contribution de solidarité territoriale, fraction de la taxe d'aménagement du territoire, taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires) qui lui permettent de **reverser une dotation à SNCF Mobilités afin de financer le déficit qu'elle constate au titre de l'exploitation d'une trentaine de lignes TET et de renouveler leur matériel roulant**².

Ces lignes présentent en effet depuis longtemps **un déficit d'exploitation qui s'est aggravé ces dernières années**, la fréquentation des TET ayant **diminué de 20 % depuis 2011**³, notamment en raison de **l'essor du covoiturage et de la libéralisation du transport par autocar**. Ainsi, le **taux de remplissage des TET n'a été que de 33 % en 2015, poursuivant son inexorable diminution (37 % en 2013, puis 36 % en 2014)**, très loin de l'objectif initialement fixé de **39 %**.

Dans le même temps, **les charges d'exploitation n'ont fait que s'accroître en raison du vieillissement du matériel roulant**.

Chaque année, l'État verse donc à SNCF Mobilités :

- **le solde de la compensation pour l'exercice précédent d'exploitation des TET ;**

- **un acompte à la compensation pour l'exercice en cours**, à hauteur de la somme des produits de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires et de la contribution de solidarité territoriale⁴ ;

- **la contribution de l'État aux investissements relatifs à la maintenance de régénération du matériel roulant**.

Au titre de l'exercice 2015, il était prévu en loi de finances initiale que les dépenses du compte s'élèvent à **309 millions d'euros (AE=CP)**, à raison de **191 millions d'euros** au titre de l'exploitation et de **118 millions**

¹ À ce titre, il définit les obligations que l'exploitant doit assurer pour l'ensemble de ces trains, en matière de desserte des gares, de fréquence, de maintenance et de régénération du matériel roulant existant.

² La trentaine de ligne TET actuellement en service permettent de desservir quelque 300 villes grâce aux 320 trains qu'elles font circuler tous les jours.

³ La baisse de fréquentation est même de - 25 % pour les lignes TET de nuit.

⁴ En année n-1, l'ensemble de la compensation prévisionnelle est engagée, tandis que les crédits de paiement sont consommés en années n-1 pour verser un acompte à la compensation et en année n pour le paiement du solde de la compensation.

d'euros pour la contribution de l'État aux investissements relatifs à la maintenance de régénération du matériel roulant.

À l'issue de la gestion, le compte fait apparaître des dépenses de **297,2 millions d'euros** en AE et **296,6 millions d'euros** en CP au titre de l'exploitation et de **236 millions d'euros** (AE=CP) au titre du matériel roulant, soit un total pour le compte d'affectation spéciale (CAS) de **533,2 millions d'euros** en AE et de **532,6 millions d'euros** en CP.

Dans le même temps, alors que la loi de finances initiale avait prévu que les recettes du CAS pour 2015 s'élèveraient à **309 millions d'euros**, elles ont atteint **509 millions d'euros**.

Ces **200 millions d'euros supplémentaires** proviennent de la **taxe additionnelle à la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires** qui avait été adoptée au titre de 2014 par le collectif budgétaire de la fin de l'année 2014 et qui n'a été perçue par le CAS qu'en 2015, sans avoir été prévue par la loi de finances initiale. Ils ont été affectés au CAS par **un arrêté de majoration de recettes en date du 10 novembre 2015** et ont permis de **compenser le déséquilibre du CAS en 2014** provoqué par le **montant nul en 2014 de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires**, qui s'expliquait par le caractère déficitaire du résultat imposable à l'impôt sur les sociétés de la SNCF au titre de l'exercice fiscal 2013.

Ces recettes supplémentaires ont permis de rétablir l'équilibre du CAS à l'heure où **les lignes TET se trouvent à la croisée des chemins**.

II. PERSPECTIVES D'AVENIR DES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE (TET)

Suite à la remise le 26 mai 2015 du rapport de la commission « TET d'avenir » présidée par le député Philippe Duron, le secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche a présenté le 7 juillet 2015 la « *feuille de route du Gouvernement pour un nouvel avenir des trains d'équilibre du territoire* ».

Pour **rompre avec la relative confusion** qui prévalait jusqu'à présent, **une nouvelle convention pour l'exploitation des TET** sera élaborée avec SNCF Mobilités pour la période 2016-2020 et **fera de l'État une véritable autorité organisatrice des transports**, sur le modèle des autorités organisatrices régionales.

Le Gouvernement a également confié à un préfet, François Philizot, **la mission de proposer**, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, et en particulier les régions, **des évolutions de l'offre et de la gouvernance des TET d'ici juillet 2016**. Ce n'est donc que lorsque les résultats de cette mission auront été rendus publics que seront prises **les décisions difficiles relatives au maintien ou non des lignes TET les plus**

MME MARIE-HÉLÈNE DES ESGAULX, RAPPORTEUR SPÉCIAL

déficitaires. Le secrétaire d'État a d'ores-et-déjà annoncé le 19 février 2016 que **l'État cesserait de financer l'exploitation des lignes de nuit, à l'exception de Paris-Briançon et de Paris-Rodez/Latour-de-Carol.**

Enfin, le Gouvernement a annoncé **le renouvellement d'ici 2025 du matériel roulant sur les lignes TET structurantes**, ce qui représentera au total **un engagement financier de 1,5 milliard d'euros**, venant s'ajouter aux investissements relatifs à **34 rames neuves en cours d'acquisition** pour un montant de **510 millions d'euros** et qui seront déployées à la fin de l'année 2016.